



Ref.: Expte. N° 064-008057/98 (C-467)

Dictamen N°

BUENOS AIRES, 29 DIC 2003

SEÑOR SECRETARIO:

Elevamos para su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan bajo el Expediente N° 064-008057/98 del Registro del Ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, caratulado "SIDERAR S.A. S/INFRACCION LEY 22.262".

#### I. SUJETOS INTERVINIENTES

1. La denuncia fue formulada por VENTACHAP S.C.A. (en adelante "VENTACHAP"), a la cual adhirieron posteriormente MARBY S.A.C.I.F.I.A. y CASIRAGHI HNOS. S.A.
2. La denunciada es SIDERAR S.A.I.C. (en adelante "SIDERAR").

#### II. LA DENUNCIA

##### VENTACHAP S.C.A.

3. En una extensa presentación, VENTACHAP describió la evolución del mercado siderúrgico argentino; argumentó acerca del nivel de concentración existente en la industria siderúrgica y en especial en la producción de chapa laminada en frío; describió el proceso de privatización de SOMISA; detalló las actividades de la denunciada brindando detalles sobre su producción, sus ventas y datos económico-financieros correspondientes al período 1993/1997. Finalmente detalló las prácticas anticompetitivas denunciadas.
4. Dentro de los antecedentes sostuvo que SIDERAR es la única productora en nuestro país de laminados planos de acero, tanto en frío como en caliente; de hojalata y de chapas electrocincadas. Asimismo manifestó que la situación general del mercado siderúrgico, su evolución a partir de la privatización de SOMISA y la conducta comercial de las empresas líderes locales, lesionan las normas de la Ley N° 22.262 y del Decreto N° 1144/1992 que estableció criterios y pautas pro-competitivas a las que debía atenerse la privatización de SOMISA y la futura regulación del mercado siderúrgico.
5. Respecto a la producción de chapa galvanizada, la denunciante sostuvo que hasta 1997 SIDERAR competía con COMESI y OSTRILLON, empresas que abastecían aproximadamente el 60% del mercado. En ese sentido resaltó que SIDERAR competía con sus clientes en el mercado de las chapas galvanizadas, siendo a la vez monopolista en el mercado del insumo. Sostuvo que dicha situación finalizó en 1997 cuando SIDERAR compró a COMESI, por lo que su liderazgo en el mercado se volvió casi absoluto.
6. En lo referente al abastecimiento de siluetas y cortes de chapas, indicó que

*[Handwritten signatures and initials]*



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

SIDERAR cuenta con centros de servicios a clientes que compiten con otros establecimientos similares y también en este caso es monopolista en el abastecimiento de chapa para procesamiento, teniendo una gran capacidad de presión a sus clientes para que no intenten abastecerse desde el exterior.

7. De acuerdo a lo manifestado por la denunciante, debería *“investigarse el mercado a partir de la situación de monopolio y a partir de allí se podrá observar que la evolución hacia esta estructura no ha sido el resultado del crecimiento natural de las empresas debido a su eficiencia para competir, ya que no has (sic) sido pasivas en el proceso de monopolización”*.
8. En el punto del mercado relevante, el denunciante sostuvo que el mismo está conformado por las chapas laminadas en frío y en caliente, hojalata, chapa galvanizada, chapa electrocincada y siluetas y cortes de chapas y que a su entender es de alcance nacional ya que SIDERAR tiene *“una mínima competencia local para la mayoría de sus líneas de productos. La mayor competencia proviene de las importaciones”*. En ese sentido sostuvo que los precios de SIDERAR son superiores a los precios de indiferencia de las importaciones y aún así logra mantener el abastecimiento de la mayor parte del mercado, hecho que se explicaría por la capacidad que tiene SIDERAR para tomar represalias contra los clientes que efectúen importaciones, o por un acuerdo para no competir.
9. Asimismo indicó que la Ley N° 22.262 no reprime el monopolio, pero sí los actos dirigidos a obtener la posición dominante. Acto seguido citó jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América relativa a la aplicación de la Sherman Act en lo referente a la monopolización. En ese sentido citó al caso ALCOA de 1945 sosteniendo que en el mismo la corte de circuito consideró que el mantener permanentemente exceso de capacidad anticipándose al crecimiento de la demanda, era suficiente para encuadrar a dicha práctica en la figura de intento de monopolización. Como correlato de ello, señaló que SIDERAR logró su posición monopólica como consecuencia de una larga historia de actos explícitos tendientes a la obtención de ese fin entre los que señaló: la adquisición de competidores, clientes y proveedores luego de múltiples acciones para desplazarlos del mercado; el acuerdo entre ACINDAR y ACEROS PARANA luego de la privatización de SOMISA para discontinuar las producciones competitivas; y la activa gestión de lobby y de acuerdos para cerrar el mercado argentino a la competencia de las importaciones.
10. En la descripción de las prácticas llevadas a cabo por SIDERAR, VENTACHAP sostuvo que se trataban de prácticas anticompetitivas horizontales y verticales. Como prácticas anticompetitivas horizontales enumeró: Fusiones y adquisiciones de empresas competidoras; acuerdos y prácticas de separación de mercados geográficos; acuerdos de especialización en la producción de distintos productos; creación de barreras a la entrada de nuevos competidores; prácticas de



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

discriminación anticompetitiva de precios; y creación de barreras a la entrada de nuevos competidores.

11. Puntualizó que las fusiones y adquisiciones de empresas competidoras habrían sido rechazadas de haber ocurrido en los Estados Unidos de América, y que el hecho más relevante había sido la adquisición de SOMISA por parte del grupo TECHINT.
12. Respecto de los acuerdos y prácticas de separación de mercados geográficos, mencionó acuerdos y acciones de lobby para restringir el comercio internacional. Uno de los acuerdos sería el logrado con USIMINAS, de la República Federativa de Brasil, quien se incorporó como socio de la Organización Techint. En ese sentido sostuvo que el Directorio de SIDERAR *“se transformó, en términos prácticos, casi en la mesa de concertación de la siderurgia de productos planos del MERCOSUR ampliado.”*
13. También señaló como anticompetitivos distintos acuerdos alcanzados a nivel regional, los que si bien tendrían apariencia legal en realidad determinarían la división de mercados y la protección de los mismos “del resto del mercado internacional”. Las acciones de lobby para restringir el comercio internacional habrían permitido a SIDERAR mantener aranceles externos altos, tanto intra como extra MERCOSUR. Esto a su vez resultó en mantener separado el mercado nacional, mantener en nuestro país precios superiores a los vigentes en la República Federativa de Brasil, y perjudicar a las industrias “aguas abajo” pues poseían altos precios de insumos pero se encontraban desprotegidas por la falta de arancel intra MERCOSUR.
14. A esas acciones sumó las presentaciones antidumping efectuadas por SIDERAR, que le habrían permitido mantener aislado el mercado nacional de la competencia externa, sosteniendo que el uso que SIDERAR hizo de la legislación antidumping fue ilegítimo y abusivo.
15. VENTACHAP también denunció acuerdos de reparto de mercado que distribuyen la fabricación de distintos productos. Indicó que a través de estos acuerdos SIDERAR intentaría evitar la instalación de otro competidor, y de esa forma ejercer una restricción de la competencia en los mercados de los laminados y de los productos siderúrgicos en los que compite con sus clientes. En este punto indicó que el acuerdo más importante fue el de SIDERAR con ACINDAR, por el que la primera dejó la producción de laminados no planos en beneficio de la segunda mediante la paralización del Alto Horno I del Centro Siderúrgico Gral. Savio, reservándose para sí el mercado interno de los laminados planos.
16. Asimismo denunció la existencia de prácticas de discriminación anticompetitiva de precios. Una de ellas sería imponer condiciones de venta más gravosas a empresas radicadas en zonas geográficas que gozan de beneficios de promoción, obteniendo una transferencia de los beneficios fiscales a su favor. Otra estaría configurada por



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

las diferencias de precios entre las fábricas de automóviles. En ese sentido señaló que *“sería muy importante investigar los joint ventures propuestos por SIDERAR a Volkswagen y General Motors para la provisión en exclusividad de siluetas de chapa para estampar”*.

17. VENTACHAP refirió que SIDERAR utilizó un tipo de barrera de entrada tradicional de las industrias monopólicas con economías de escala: *“el mantenimiento de la capacidad excedente como amenaza frente a potenciales competidores”*.
18. En lo que respecta a las prácticas verticales en que habría incurrido SIDERAR, señaló que la más reciente al momento de la denuncia, había sido la adquisición de COMESI luego de debilitarla con sus prácticas anticompetitivas. También indicó que la reducción a la mínima expresión de la empresa OSTRILLON y su funcionamiento en condiciones de subordinación a la política de mercado de SIDERAR también era un ejemplo de este tipo de prácticas.
19. En el caso de COMESI, describió que se trataba de un productor independiente de chapa galvanizada de acero a partir de chapa laminada en frío del tipo full-hard. VENTACHAP relató que desde la privatización de SOMISA las ganancias de COMESI disminuyeron año tras año, mientras que las de SIDERAR tuvieron una evolución inversa. Lo mismo habría ocurrido con relación a los niveles de utilidad sobre patrimonio neto.
20. Ello habría llevado, según la denunciante, a que COMESI intentara integrarse aguas arriba, recurriendo a un acuerdo con la firma mexicana IMSA. Así habría surgido un proyecto de producción de laminados en frío, que competiría con SIDERAR, desafiando su *“estrategia monopólica”*.
21. VENTACHAP detalló que el margen de ganancia de U\$S 175 para la chapa galvanizada, no le permitía a COMESI cubrir costos y beneficios. Comparó ese margen con valores que asignó como de U\$S 307 en la República Federativa de Brasil, y U\$S 389 en México.
22. Agregó que al alto precio de la chapa laminada provista por SIDERAR se le sumaron, a partir del año 1996, las bonificaciones ofrecidas por dicha empresa a los clientes de COMESI, con ofertas *“a U\$S 750 la tonelada, es decir sólo U\$S 95 por encima de su propio precio de venta del insumo a COMESI”*. En ese sentido sostuvo que SIDERAR desarrolló una política de estrangulamiento de COMESI a través de precios bajos para la chapa galvanizada y elevados para la chapa laminada en frío.
23. Indicó que ante tal situación COMESI habría reaccionado iniciando en el segundo semestre de 1966 un programa importante de abastecimiento de chapa importada, el que fue incrementándose en el primer semestre de 1997, logrando que el precio promedio de abastecimiento fuera de U\$S 566,33 para la chapa proveniente de Brasil y de U\$S 561,89 para la proveniente de fuera del MERCOSUR. Manifestó que



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

COMESI, con la política mencionada, compró 10.133 toneladas de insumo nacional y 42.595 toneladas de insumo importado en el primer semestre de 1997 pero que la misma naufragó, siendo adquirida por SIDERAR.

24. VENTACHAP señaló otras conductas que habría desarrollado SIDERAR con respecto a COMESI. En ese sentido sostuvo que *“negó o dificultó el abastecimiento de chapa full hard para la producción de galvanizados destinados a la exportación”*; *“se negó a abastecer ciertos espesores de laminados que permitirían flexibilizar la estructura de costos de COMESI”*; y *“restringió el crédito a COMESI comparativamente a otros clientes y dificultó el cumplimiento de sus pedidos normales”*. Sostuvo que SIDERAR redujo a 48 horas la financiación a COMESI y le cobró altísimos precios que no fueron rebajados a pesar de la tendencia decreciente del mercado internacional porque consideraba que dicha empresa era un “cliente desleal” que importaba chapa y tenía proyectos propios orientados a quedar fuera del control monopólico de SIDERAR.
25. Por todo lo expuesto VENTACHAP solicitó: que se investigue el proceso de monopolización de la industria siderúrgica a partir de la privatización de SOMISA y ALTOS HORNOS ZAPLA y la forma en que SIDERAR logró mantener aislado de la competencia internacional al mercado argentino; que se implemente una reestructuración procompetitiva de la industria; que se suspendan las actuaciones o se supedite la apertura de las investigaciones de dumping en las causas en que este involucrada SIDERAR; que el Secretario de Industria ratifique la conveniencia de la finalización del Régimen de Adecuación y de la Lista Nacional Argentina de excepciones al Arancel Externo Común para el sector siderúrgico en el ámbito del MERCOSUR; y finalmente que se apliquen sanciones a las firmas responsables y a sus funcionarios.

**MARBY S.A.C.I.F.I.A.**

26. MARBY S.A.C.I.F.I.A. (en lo sucesivo “MARBY”) adhirió a la denuncia formulada por VENTACHAP. En su presentación destacó que con la privatización de SOMISA, el productor siderúrgico resultante, quien tendría integrado todo el ciclo de producción, debía ser desafiante por los importadores. Afirmó que ello no ocurrió, sino que además SIDERAR desplegó una estrategia de monopolización progresiva en todos los segmentos del mercado, resultando una empresa integrada desde la producción de acero hasta la comercialización.
27. Explicó que el resto de los competidores se encuentran en desventaja con relación a SIDERAR, como consecuencia de su capacidad para fijar precios en virtud de su posición en el mercado. Manifestó que la consecuencia de la conducta de SIDERAR es que los precios domésticos de los productos siderúrgicos argentinos eran *“los más altos del mundo, luego de haber seguido un curso ascendente y desvinculado de los internacionales”*.....*“sin perjuicio de que los costos se redujeran*



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

*drásticamente como producto del muy importante aumento de productividad que se produjo". En ese sentido señaló que "este aumento de la renta de SIDERAR constituye precisamente la más clara evidencia de su poder de mercado, ya que habiendo bajado los costos unitarios de producción y de comercialización nada de esto se transfirió a los consumidores".*

28. Finalmente puntualizó que SIDERAR había vuelto a asumir su papel de denunciante crónico antidumping con el argumento de que la oferta excedente de ciertos países ha deprimido los precios internacionales, obligándola a bajar los suyos. Debido a ello, sostuvo, adhería a la denuncia de VENTACHAP a fin de solicitar una reestructuración competitiva del sector y hacer públicos los procedimientos del grupo al que pertenece SIDERAR.

**CASIRAGHI HNOS. S.A.**

29. CASIRAGHI HNOS. S.A. (en lo sucesivo "CASIRAGHI") también adhirió a la denuncia de VENTACHAP.
30. Como consideraciones adicionales mencionó la intención de mantener la desafiablez del mercado siderúrgico con posterioridad a la privatización en el pliego del llamado a licitación para la adquisición de SOMISA. Advirtió que contrariamente al efecto buscado, *"el mercado se concentró, se dividió entre las empresas productoras de chapa, se utilizó la doble condición de proveedor y competidor para forzar la venta de empresas, se utilizaron las denuncias antidumping para desalentar importaciones"*, concluyendo que así se consiguió *"desvincular a los precios domésticos de los internacionales y de esa manera se extrajo renta de las industrias clientes y de los consumidores de sus productos"*.
31. Asimismo sostuvo que había mantenido con SIDERAR un intercambio epistolar relativo al tema de los precios discriminatorios de dicha empresa, añadiendo que solicitaba que se realizara una investigación exhaustiva que incluyera una verificación de los sistemas de facturación de SIDERAR y de sus sociedades y/o emprendimientos vinculados.

**III. LAS EXPLICACIONES.**

32. Al momento de brindar las explicaciones requeridas, SIDERAR efectuó primeramente consideraciones previas. En ese sentido manifestó que la denunciante narró hechos que se remontan al año 1943 y que llegan hasta nuestros días, pero soslayaría algunos datos que consideró centrales.
33. Entre esos hechos, SIDERAR destacó que desde el 1 de enero de 1999 Argentina y Brasil forman parte de un mercado común con arancel "0" en el que compiten ambas industrias, y en el cual se llevó a cabo un fenómeno de concentración *"equivalente al verificado en la mayor parte del mundo"*.
34. Observó la denunciada que en caso de que las siderúrgicas brasileñas pudieran



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

vender en su mercado interno a “full cost” y exportar a nuestro país a precios más bajos que en su territorio de origen, SIDERAR desaparecería o sería absorbida por una empresa extranjera; pero también afirmó que la industria brasileña sería inviable económicamente si tuviera que vender en su mercado doméstico al precio de exportación de los bienes a la República Argentina.

35. SIDERAR relató distintas conclusiones erradas a las que pretende llevar el denunciante. La primera sería que SIDERAR sería “un perverso monopolio depredador”, señalando que en el mismo mercado competiría con CSN y USIMINAS, no pudiendo ejercer su posición dominante por la presencia “implícita y permanentes de sus poderosos competidores brasileños”.
36. Otra errónea conclusión sería que SIDERAR se encontraría cartelizada con las siderúrgicas del MERCOSUR para separar los mercados geográficos; esto no se condiría con el padecimiento de importaciones en condiciones de dumping de origen brasileño.
37. La tercer y última conclusión incorrecta sería que las importaciones efectuadas en violación a las “reglas de prácticas comerciales leales de la OMC” serían beneficiosas para la industria, debiendo la autoridad permitir las para evitar prácticas “anticompetitivas” de SIDERAR. Refutó esta argumentación manifestando que la COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR concluyó en 1995 que SIDERAR no se prevalió de los derechos antidumping para subir sus precios, pues los mismos habrían bajado o mantenido su nivel.
38. Asimismo sostuvo que el interés que movía a VENTACHAP para denunciar a SIDERAR era que la denunciante importaba productos siderúrgicos a precios de dumping; se apropiaba de buena parte del margen del dumping; y sin haber realizado ninguna inversión de capital de riesgo, lucraba indebidamente con el obrar ilegítimo de los industriales brasileños.
39. Previo al análisis de la denuncia, SIDERAR señaló que la adquisición de SOMISA conllevó importantes inversiones en la planta para modernizarla y ponerla en condiciones competitivas con el mercado, en especial el externo. Describió sus posibilidades de competir con la industria brasileña, y sostuvo que dicha competencia no podía tener lugar si la misma consistía en volcar excedentes en nuestro país en condiciones de dumping.
40. Sostuvo que la concentración de la industria del acero no era propia de la Argentina sino que era un fenómeno mundial determinado por las características capital intensivas de la siderurgia y por la necesidad de integración vertical. Señaló al respecto que si COMESI, mencionada por VENTACHAP como víctima de las conductas de SIDERAR, se hubiera considerado damnificada lo lógico debería haber sido que dicha empresa formulara en su momento una denuncia.
41. Indicó que la denuncia de VENTACHAP tenía como base el paradigma “estructura –



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

conducta- performance”, el que si bien había dominado las teorías de la organización industrial en los años 30 y 40, había comenzado a ser puesto en tela de juicio en la década de los 80. En ese sentido señaló que los enfoques recientes, como la teoría de los mercados desafiados, la teoría de los juegos o los costos de transacción de Williamson abrían nuevas preguntas que no podían ser respondidas unívocamente bajo el enfoque anterior.

42. Destacó que teniendo en cuenta al paradigma abandonado, VENTACHAP basaba su denuncia en el supuesto monopolio ejercido por la denunciada, señalando que la cuestión no pasaba por ser el único oferente, sino por abusar de una posición dominante. En ese sentido remarcó que la industria siderúrgica requiere una producción continua a gran escala para obtener bajos costos unitarios, y en consecuencia no existe espacio para un elevado número de firmas en el sector.
43. Con relación a la supuesta cartelización con la industria brasileña, SIDERAR expresó la misma era poco creíble ya que si, por ejemplo, CSN tiene una participación indirecta del 4 % en el capital de SIDERAR, no tendría sentido para esa firma llegar a un acuerdo con respecto a los mercados. En el mismo sentido, explicó que si existiera la referida cartelización, entonces no tendría sentido que los productores brasileños exporten hacia la Argentina en condiciones de dumping.
44. SIDERAR también criticó la denuncia en general por carecer de un análisis serio de precios, cantidades, morfología y dinámica de los mercados relevantes.
45. En cuanto a la acusación de hacer “lobby” para que progresen sus denuncias, SIDERAR sostuvo que en todos los procedimientos se concedió a los denunciados el derecho de defensa y se cumplió con el procedimientos que marca la ley, manifestando que el único “lobby” que efectuó SIDERAR es el enmarcado en el derecho constitucional de peticionar a las autoridades y de solicitar el cumplimiento de los tratados aprobados por el Congreso de la Nación.
46. La denunciada hizo referencia nuevamente al informe de la COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR para probar que el precio de los productos siderúrgicos no se incrementó a consecuencia de las denuncias antidumping, citando distintos ejemplos del período 1992-1994. A modo de resumen manifestó que se observaba en todos los casos que los precios de SIDERAR se redujeron o mantuvieron su nivel luego de la aplicación de valores mínimos de exportación o de la apertura de las investigaciones.
47. SIDERAR presentó una crítica a la denuncia presentada organizada en distintos temas. A modo de introducción aclaró que debía analizar las figuras por las que se le corrió vista y a las deficiencias formales de la denuncia.
48. En cuanto a las imputaciones en traslado, expresó que la denuncia no consistía en una “exposición específica y concreta de datos atinentes a un mercado relevante definido como tal”, sino que navegaba en una sucesión de hechos históricos



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

arbitrariamente conectados entre sí. Como en esos relatos se involucró a otras empresas y terceras personas y solamente se corrió traslado a SIDERAR, presumió que implícitamente esta Comisión Nacional descartó las acusaciones que involucraban a los mismos.

49. No obstante ello, SIDERAR señaló que abordaría la totalidad de las imputaciones mencionadas en la denuncia, solicitando que a fin de evitar futuras nulidades, esta Comisión Nacional le corriera traslado a todas las empresas y personas a las que se mencionaba como partícipes de hechos presuntamente ilícitos.
50. Por otra parte manifestó que las deficiencias formales de la denuncia dificultaban de manera extrema un adecuado ejercicio del derecho de defensa. Individualizó las falencias como la carencia de una “razonable definición y limitación del mercado relevante” supuestamente afectado; la omisión de proporcionar datos esenciales esperables en una denuncia por prácticas anticompetitivas; relación de hechos sin aportar ningún dato objetivo desarrollado técnicamente por el denunciante; por último citó distintas referencias que no podían ser halladas, indicando número de referencia y fojas.
51. Seguidamente, la denunciada procedió al análisis de las supuestas imputaciones, comenzando por brindar un panorama de la privatización de SOMISA. Al respecto reseñó que bajo este ítem VENTACHAP planteó la acusación de violaciones a la Ley 22.262 y el Decreto N° 1144/92, y se basó en la manifestación de la propia denunciante, obrante a fs. 30, quien argumentó en favor de la concentración de la industria siderúrgica a fin de obtener beneficios de competitividad. En ese sentido razonó que si no puede objetarse el nivel de concentración de la industria, tampoco podría objetarse el proceso que condujo a esa situación, señalando que esto revelaba el alto grado de inconsistencia de la denuncia y la total ausencia de argumentos serios que la sustenten.
52. La denunciada también advirtió que la Ley N° 22.262 no prevé un control previo de fusiones, y sostuvo que tampoco existía ninguna restricción para que Propulsora Siderúrgica participara del consorcio oferente en la privatización de SOMISA.
53. Señaló que otro aspecto de las afirmaciones efectuadas por VENTACHAP es el relacionado con la estrategia seguida por el grupo CSN – CVRD. En ese sentido sostuvo que dicho grupo económico le vende a SIDERAR mineral de hierro a un precio mayor que el que toma como transferencia de CVRD a CSN, mientras que exporta la chapa a un precio sustancialmente inferior al de operaciones comparables de mercado interno, señalando que esas prácticas revelaban claramente un abuso por parte de quien es líder de producción de mineral de hierro en el MERCOSUR, y que debido a su integración vertical, constituye un productor de laminados planos con posibilidad de tener una fuerte influencia en la formación de precios.



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Coordinación Técnica  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

54. El siguiente punto abordado por la denunciada fue la supuesta cartelización con ACINDAR y el reparto del mercado regional con los productores brasileños USIMINAS, CSN y CVRD, por el hecho de que los accionistas no podrían actuar en contra del interés de la sociedad que integran. En ese sentido señaló que la imputación era totalmente infundada manifestando que el reparto de mercado con ACINDAR quedaría desmentido por cuanto la decisión de SIDERAR de abandonar la fabricación de productos no planos se debió básicamente a que una operación racional y eficiente de la planta recomendaba dejar de lado la fabricación de los mismos a fin de concentrarse en la fabricación de productos planos en una escala suficiente que tornara competitiva a la empresa a nivel MERCOSUR.
55. Aclaró que la decisión también fue tomada sobre la base del informe de la consultora “BRAXTON ASSOCIATES”, contratada por el gobierno nacional para determinar la mejor configuración productiva de SOMISA. Agregó que la producción de no planos ya se encontraba discontinuada al momento de que SIDERAR tomara posesión de SOMISA, por lo que lo único que se decidió fue no reiniciar esa producción. Al respecto manifestó que las ventas que se refieren en la denuncia se correspondían con venta de existencias.
56. Indicó que ACINDAR había tenido una participación accionaria en SOMISA antes de que ingresara SIDERAR. Sostuvo que según sus registros, dicha participación la había adquirido en diciembre de 1992 del banco CHARTERED WEST LB LIMITED, la cual a su vez fue vendida el 24 de septiembre de 1994. Ello demostraría, según la denunciante, que ACINDAR tuvo una participación minoritaria durante un período en el cual SIDERAR no fabricaba productos no planos.
57. Prosiguiendo con su explicación de la relación con ACINDAR, expresó que no era cierto que SIDERAR no compitiera con esa empresa. Así relató que el 54 % de la producción de flejes de acero laminados en caliente de ACINDAR está destinada a la fabricación de caños, segmento en el que ambas empresas compiten entre sí. Dijo que parte de la producción de caños es producto de la relaminación en frío de flejes que, una vez convertidos en caños con costura, compiten con los obtenidos por SIDERAR en base a flejes obtenidos por cortes de bobinas laminadas en frío. Sostuvo que ambas empresas también compiten en productos siderúrgicos para construcción sustitutos entre sí.
58. Subsiguientemente SIDERAR criticó la imputación de cartelización con USIMINAS y CSN. Inició su crítica señalando que VENTACHAP pretende hacer pasar inadvertido el real vínculo que SIDERAR tiene con CSN cuando manifiesta que la única relación es la relativa a cierto entrenamiento del personal. En ese sentido dijo que ello era absolutamente falso ya tanto USIMINAS como CSN son, por vía indirecta, accionistas de SIDERAR. Por lo tanto, sostuvo que *“toda fábula armada en torno a que SIDERAR había formulado una denuncia de dumping sólo contra CSN porque carecía de relación societaria”* con SIDERAR *“caía por su propio peso”*.



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

59. SIDERAR tildó de poco seria esta imputación de colusión por cuanto en un expediente por dumping (agregado en su presentación como Anexo 2) CSN, USIMINAS y COSIPA se habían presentado en forma conjunta, teniendo casualmente como apoderado al letrado de VENTACHAP.
60. El siguiente punto de la denunciada fue la imputación de monopolio y abuso de posición dominante. Previamente advirtió que para la existencia de competencia no era necesaria la existencia de una gran cantidad de oferentes, reiterando posteriormente su alocución respecto a la existencia de economías de escala en la siderurgia.
61. Con relación a la imputación de la existencia de un monopolio, SIDERAR delimitó el mercado geográfico relevante como el MERCOSUR. Así, sin aranceles intrazona, la denunciada expresó que no detentaba poder dominante, siendo los productores brasileños quienes lo ejercían “practicando comercio desleal (dumping)”.
62. A fin de rebatir la imputación de “monopolio”, SIDERAR explicó que debía considerarse el precio del producto, respecto del cual no sería formador. Afirmó que serían los productores brasileños, sobre la base de su poder de mercado y la utilización de regímenes de subsidios domésticos, quienes impondrían el precio de referencia para el mercado doméstico argentino.
63. Continuó citando el título del punto 1.5 de la denuncia de VENTACHAP “el acero caro desalienta el mercado”, expresando al respecto que todo lo sostenido en el mismo era falso. La denunciante expresó que desde 1993 hasta 1997 el consumo per capita de acero creció un 43,4 %; que las industrias consumidoras de acero en el período 1991-1997 crecieron un 86 % contra un promedio de la producción industrial del 36 % en el mismo período; que los precios del acero habían bajado en el período 1992-1998 un 25 % en nuestro país, mientras que en los países europeos esa caída fue menor, para demostrar eso se basó en una comparación teórica en la que se consideraron los precios de distintos países ajustados por inflación, y el del mercado argentino.
64. Prosiguió su crítica expresando que se le había imputado haber obtenido “una ganancia extraordinaria como consecuencia de su poder de imponer precios altos a sus clientes”. SIDERAR resumió las inversiones realizadas a partir del año 1992 y explicó que las mismas redundaron en un incremento de la eficiencia, que a su vez le permitieron obtener una rentabilidad razonable aunque inferior a la de los productores internacionales.
65. SIDERAR puntualizó que los denunciantes habían manifestado que el último ejercicio previo a la denuncia había sido el mejor de la historia para la denunciada, pero que la rentabilidad medida como Utilidad sobre Patrimonio Neto había sido del 16 %, cifra que VENTACHAP había considerado “razonable” a fs. 127 cuando se refirió a la situación de COMESI.



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

66. En el mismo sentido, SIDERAR expresó que la rentabilidad así medida era comparable con las de compañías internacionales con buen desempeño, citando como ejemplo a empresas de USA, Europa, Brasil, Corea, etc. Luego efectuó una comparación sobre la base de considerar a la rentabilidad como la relación Utilidad sobre Valor de Mercado (cotización bursátil), mostrando gráficos en los que SIDERAR se encontraba por debajo de la media.
67. La denunciada concluyó que sobre la base de los conceptos que desarrolló, no existía “superutilidad” como fruto del abuso de posición dominante. Agregó que en el último año considerado, *“el mercado se ha reducido y los precios han caído un 12 %”*, lo que implicaría que SIDERAR no podía manejar el precio de venta en el mercado siderúrgico nacional.
68. Seguidamente, SIDERAR arguyó que era falsa la imputación de llevar a cabo una política “antindustrialista” aguas abajo, en especial en los sectores supuestamente afectados, según la denunciante, que eran el de garrafas, motores eléctricos y cubiertos de acero inoxidable. En ese sentido sostuvo que SIDERAR no produce ni existe producción local de acero inoxidable, por lo que ese sector no puede estar afectado por su conducta.
69. Con relación a las garrafas, SIDERAR relató que los productores nacionales se vieron afectados por la importación a precios de dumping desde la República Federativa de Brasil, para lo cual procedieron a efectuar la correspondiente denuncia. Expresó que como en la investigación se determinó la existencia de daño a la industria nacional como consecuencia de las importaciones en condiciones de dumping, se impusieron derechos antidumping. La consecuencia que señaló SIDERAR fue que se instaló en nuestro país una industria de capital chileno, que compitió con la producción nacional, la cual pudo abastecer la demanda interna y a su vez exportar.
70. Como caso similar SIDERAR presentó al de la industria de la bicicleta, la cual se vio afectada por importaciones en condiciones de dumping desde China y Taiwan. La imposición de derechos antidumping, expresó SIDERAR, permitió a las empresas continuar con su actividad.
71. Con relación al sector automotriz en general, luego de un análisis breve de su evolución, concluyó que hubo un “desvío de fondos públicos” al sector automotriz en el período 1992 y 1997, al que cuantificó en 5,1 miles de millones de dólares contra un total de 3,5 miles de millones de dólares invertidos por esa industria. Esa situación, infirió, se debió a una “muy elevada protección efectiva para la actividad de ensamblado a expensas de una muy baja protección para el autopartismo automotriz.
72. Luego de describir la efectiva protección a las terminales automotrices dejó expuestas dos conclusiones; que el régimen Automotriz es el responsable de la



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

disminución del consumo de acero por favorecer la importación de partes fabricadas con ese insumo; y, que el nivel de consumo de acero en esa industria bajó de 400 kg/auto en 1980 a la mitad al momento de la denuncia, contra 500 kg/auto utilizados en la República Federativa de Brasil.

73. SIDERAR contestó a la imputación de utilización de su “capacidad fría” como amenaza respecto de potenciales ingresantes al mercado reiterando que el discontinuamiento de la fabricación de productos no planos fue producto de ese informe previo a la adquisición por su parte. Agregó que el informe oportunamente mencionado, recomendó modificaciones de la estructura tecnológica, entre las que se encontraban el cierre de dos baterías de coque (destinadas a la producción de acero en lingotes), y el cierre de un alto horno. Esas decisiones, agregó, fueron preexistentes y no atribuibles a SIDERAR.
74. La explicación de la capacidad ociosa señalada por la denunciante se encuentra motivada en “un esquema tecnológico habitual”, pues se necesita tener instalaciones en paralelo, y no son utilizables sin nuevas inversiones. La justificación que brindó SIDERAR es que los altos hornos deben ser prácticamente reconstruidos (“relining”) luego de una “campana”, proceso que duraría varios meses. De no contarse con otro alto horno, la producción quedaría paralizada por el mismo período.
75. SIDERAR también se detuvo a considerar las manifestaciones que la denunciante efectuara con relación a la empresa ADABOR. Explicó que la importación de un tren de laminación por esa empresa implicó una inscripción condicional, debido a que era una actividad regulada, la cual le fue retirada por los desvíos de producción en que dicha empresa había incurrido y que implicaban un incumplimiento del compromiso oportunamente asumido. Entre dichos desvíos SIDERAR citó al convenio suscrito con COMESI, mediante el cual se daba en locación sus instalaciones industriales para laminación en frío. Producido el desbalance económico de la empresa, el principal acreedor hipotecario y prendario inició acciones judiciales, pidiendo su propia quiebra la empresa deudora en septiembre de 1988. Finalmente la empresa fue dividida en tres unidades de negocio; una de ellas era el tren de laminación, que fue adquirido, junto con los créditos prendarios e hipotecarios, por PROPULSORA SIDERURGICA. Se incluyó en el acuerdo un contrato de suministro a COMESI de acero laminado en frío, el cual habría sido cumplido sin denuncias ni observaciones.
76. SIDERAR luego relató lo que denominó “*la real historia de COMESI*”, señalando que era una empresa “ineficiente”, que se manejaba con un valor agregado que iba a decrecer. Sostuvo que esto fue percibido por la administración de la empresa en el año 1996, quien requirió a una consultora la evaluación estratégica de COMESI. El resultado fue que dentro de las opciones brindadas por los consultores se encontraba la venta del 100 % de los activos de la empresa, criterio finalmente



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Coordinación Técnica  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

adoptado por los accionistas de COMESI. De acuerdo a lo explicado, en 1996 SIDERAR se encontraba en un proceso de adquisición de instalaciones para la producción de chapa galvanizada, por lo que le resultó más atractivo contar con capacidad de producción con disposición cuasi inmediata que le ofrecía la compra de los activos de COMESI.

77. Explicó que la voluntad de SIDERAR de desarrollar dicho negocio se observa en el fuerte proceso de reconversión que encaró después de la adquisición de COMESI. En ese sentido señaló que la dotación de COMESI se redujo en un 38% durante el primer año con un ahorro aproximado de 10 millones de dólares anuales; y se inició un plan de inversión destinado a hacer más eficientes las instalaciones de dicha empresa.
78. SIDERAR negó que se hubiera negado a vender acero full hard o a proveer determinados espesores a COMESI. En ese sentido aclaró que VENTACHAP estaba contando una “*historia ajena*”, y sostuvo que COMESI nunca contestó a los requerimientos de información para evaluar el crédito a concederle, lo cual fue el comienzo del relato de la denunciante. No obstante ello, se le habría despachado todo el material solicitado, aún excediéndose en un 60 % en el crédito otorgado en base a la información que SIDERAR disponía.
79. En cuanto al pedido de material de espesor “0,50”, dijo que SIDERAR previamente le advirtió a COMESI que tenía en existencia un importante stock fabricado a su pedido, el cual no había sido retirado. Destacó, que pese a que COMESI se encontraba abasteciéndose del exterior, el pedido de 13.000 toneladas fue cumplido con esfuerzo por parte de SIDERAR, no obstante lo cual COMESI sólo efectuó un retiro parcial del material. Advirtió que este último hecho era revelador de que SIDERAR no tomaba “represalias contra los clientes que importaban”.
80. Concluyó con respecto a COMESI, que SIDERAR no incurrió en conductas que pudieran perjudicar a dicha empresa, señalando que en todo caso cabía preguntarse porque COMESI no denunció en dicha oportunidad a SIDERAR si consideraba que estaba siendo perjudicada.
81. Respecto de la utilización de medidas antidumping, SIDERAR, además de reseñar la apertura económica y la normativa aplicable, describió a la legislación antidumping como una con objetivos tendientes a proteger a los mercados de efectos distorsivos. Afirmó que la utilización de ese mecanismo es un “derecho indiscutible” que no puede constituir un acto contrario a las normas de defensa de la competencia, citando para ello la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, que consideró más actualizada que la citada por la denunciante.
82. Con relación a las medidas antidumping en nuestro país, dijo que “*es el propio Estado que efectúa una investigación con los elementos proporcionados por las partes y resuelve o no llevar adelante el caso y adoptar las medidas preliminares o*



*definitivas, sin que los particulares tengan poder de decisión sobre este tema”.*

83. SIDERAR también negó haber recurrido en manera sistemática a los mecanismos antidumping. Dijo que la denuncia menciona la existencia de 21 denuncias entre los años 1991 y 1994, pero que ello se contradice con el cuadro que aporta a fs. 111, cuya fuente sería un informe de la CNCE, en el que se observan sólo 11 casos. También sostuvo que sólo tres casos correspondían a chapa laminada en frío (orígenes: Alemania, Bélgica, Serbia Montenegro, Checoslovaquia, y Brasil – solo COSIPA), iniciados por PROPULSORA SIDERUGICA (su continuadora es ACEROS PARANA), y uno de acero full hard (origen Australia). Resaltó que la denunciante reconoció a fs. 131 que COMESI pudo importar chapa full hard durante el segundo semestre de 1996 y el primero de 1997, y que una de las adherentes a la denuncia –MARBYS– denunció importaciones de origen italiano, que en ese momento había sido declarada procedente.
84. Como última consideración en particular de las imputaciones de la denuncia, SIDERAR objetó la atribución que formuló la denunciante en cuanto a un supuesto poder de “lobby” (cf. fs. 55 y 107). Aludió que es un fenómeno expandido a nivel mundial y que en los Estados Unidos de América se encuentra regulado, reiterando que de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de ese país – doctrina Noerr-Pennington – la actividad de lobby es reconocida como válida “aún cuando esté dirigida a restringir el mercado o sostener un monopolio”.
85. Posteriormente, SIDERAR pasó a considerar “otros conceptos incluidos en la denuncia”, refiriéndose inicialmente a la siderurgia en el escenario internacional, para luego mencionar la evolución del mercado argentino. En ese capítulo de sus explicaciones reprobó la desactualización de los datos contenidos en la denuncia, sosteniendo que mediante información que cubría hasta el año 1994, pretendía obtener conclusiones para el año 1998 en el mismo mercado.
86. SIDERAR efectuó distintas consideraciones sobre el “interés económico general”, que señaló como el bien jurídicamente protegido por la Ley N° 22.262. Reiteró que la ley argentina no impide la formación o concentración de poder económico, “no sanciona las fusiones en busca de eficiencia” y tampoco castiga “la existencia de precios uniformes que respondan a condiciones objetivas de mercado”. Luego, en términos generales, sustentó los beneficios de las fusiones, aún en mercados en los que se llega a una posición de poder de mercado en términos de ganancia de eficiencia. Recalcó que para determinar si existe abuso de posición dominante debe tenerse en cuenta la existencia de una competencia externa sustancial a la que se enfrenta una empresa (cf. Dictamen en el Expediente ex SIC N° 25.448/85 folio 184).
87. La denunciada reiteró el concepto de vulnerabilidad de su empresa frente a la posición dominante de los productores brasileños. Estos, COSIPA-USIMINAS y CSN-CVRD, se encuentran concentrados horizontal y verticalmente, de manera



respectiva, y que de no protegerse a la siderúrgica argentina de las exportaciones en condiciones de dumping desde ese país, se vería obligada a cerrar las plantas y dejar el mercado en beneficio de los productores del país limítrofe.

88. Finalmente, SIDERAR presentó sus conclusiones sosteniendo que tanto VENTACHAP, como CASIRAGHI y MARBY pretendían “obstaculizar en su mayor extensión posible el avance de la investigación antidumping”. Al respecto señaló que la autoridad que finalmente debe resolver la aplicación o no de una medida antidumping es el Señor Ministro de Economía de la Nación.

#### IV. EL PROCEDIMIENTO

89. VENTACHAP presentó la denuncia el día 23 de octubre de 1998 (fs. 2/148).
90. Mediante escrito del 6 de noviembre de 1998, MARBY adhirió a la denuncia de VENTACHAP (fs. 180/86).
91. CASIRAGHI HNOS adhirió a la denuncia de VENTACHAP el día de 12 de noviembre de 1998 (193/231).
92. El día 17 de noviembre de 1998 se requirió a SIDERAR que brindara las explicaciones que estimara pertinentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 22.262 (fs. 232).
93. El día 19 de noviembre de 1998 SIDERAR solicitó la suspensión de plazos para brindar explicaciones, atento resultar ilegibles las copias de las fojas 28 y 29 de la denuncia en traslado (fs. 238/43).
94. Con fecha 24 de noviembre de 1998 se rechazó la solicitud de suspensión de plazos interpuesta por SIDERAR (fs. 241).
95. SIDERAR presentó un recurso de reposición contra el proveído de fojas 241, en virtud de que la imposibilidad de efectuar un análisis de la información volcada en las fojas 28 y 29 la colocaba en un estado de indefensión respecto de la misma.
96. El día 2 de diciembre de 1998 se dejó sin efecto parcialmente la providencia de fojas 241, procediéndose a intimar a VENTACHAP a que aportara los originales o copias legibles de fojas 28 y 29, ordenándose la suspensión del plazo para que SIDERAR brindara sus explicaciones hasta tanto se cumpliera con la intimación. (fs. 243)
97. VENTACHAP dio cumplimiento a la intimación cursada el día 3 de diciembre de 1998 (fs. 245/52).
98. El día 10 de diciembre de 1998 se dispuso la reanudación del plazo para brindar explicaciones, dándose traslado a SIDERAR de las copias presentadas por VENTACHAP (fs. 253/4).
99. Mediante Expediente N° 064-000331/99, agregado como foja única, el día 8 de enero de 1999 SIDERAR brindó las explicaciones requeridas por esta Comisión Nacional (fs. 270), formándose anexo con la documental aportada por dicha



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

empresa.

100. El día 30 de marzo de 1999 se solicitó información a: CENTRO DE INDUSTRIALES SIDERÚRGICOS (CIS); ASOCIACION DE INDUSTRIALES METALURGICOS DE LA REPUBLICA ARGENTINA (ADIMRA); CENTRO DE LAMINADORES INDUSTRIALES METALÚRGICOS ARGENTINOS (CLIMA); y CENTRO DE INDUSTRIALES TRANSFORMADORES DEL ACERO (CITA) (fs. 273-274).
101. CLIMA presentó su informe el día 4 de mayo de 1999 (fs. 283-285); ADIMRA el día 13 de mayo de 1999 (fs: 287); y CIS el día 18 de mayo de 1999 (fs. 288).
102. El día 2 de septiembre de 1999 se solicitó información a: SIDERAR; ACERCOR; CHAPAS y PERFILES; COMASIDER; FERROSIDER; H y A MARCHESE; WASSERMAN; INDUMARCA; M ROYO; MARB;, GUINSBURG; METALURGICA PUNTANA; PROFILO; RALIMET; ROSMAR; PUCOL; SIDERSA; VENTACHAP; VIMETALSA; COMESI; y OSTRILION (fs. 299-300).
103. OSTRILION presentó la información solicitada el día 21 de septiembre de 1999 (fs. 351/5).
104. MARCHESE S.A. respondió parcialmente al requerimiento efectuado el día 23 de septiembre de 1999 (fs. 358/60).
105. El día 29 de septiembre de 1999 respondió a la solicitud de información VIMETALSA (fs. 365/87).
106. PUCOL y SIDERSA acompañaron la información solicitada el día 1 de octubre de 1999 (fs. 388/402).
107. El día 8 de octubre de 1999 MARCOS GUINSBURG S.A. y ROSMAR S.A. presentaron la información solicitada (fs. 408/95).
108. Con fecha 13 de octubre de 1999 INDUMARCA brindó la información requerida (fs. 496/501).
109. SIDERAR presentó la información requerida el día 20 de octubre de 1999 (fs. 510/26).
110. RALIMET S.R.L. brindó la información solicitada el día 26 de octubre de 1999 y MARCHESE S.A. el día 1 de noviembre de 1999 (fs. 530/41).
111. El día 4 de noviembre de 1999, atento no constar contestación al requerimiento efectuado por esta Comisión Nacional, se reiteró el pedido de información a las empresas ACERCOR; COMESI; FERROSIDER; COMASIDER; ROYO; VENTACHAP; MARBY; CASIRAGHI HNOS; PROFILO; y METALURGICA PUNTANA (fs. 541).
112. ROSMAR completó la información brindada el día 16 de noviembre de 1999 (fs. 557/90).
113. Mediante Expediente N° 064-019671/99, recibido en esta Comisión Nacional el día



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

- 17 de noviembre de 1999, FERROSIDER presentó la información solicitada (fs. 591).
114. El día 18 de noviembre de 1999 METALÚRGICA PUNTANA y CASIRAGHI HNOS presentaron la información solicitada (fs. 59/95).
115. M. ROYO S.A. respondió parcialmente al requerimiento efectuado el día 19 de noviembre de 1999 (fs. 597/8).
116. CHAPAS Y PERFILES S.A. y ACERCOR S.A., mediante presentaciones ingresadas a esta Comisión Nacional el día 30 de noviembre de 1999, informaron que no producían siluetas ni cortes de chapa (fs. 601/03).
117. El día 2 de diciembre de 1999 el Dr. Jorge Gorostiaga presentó la información requerida a COMESI (fs. 605).
118. Con fecha 3 de diciembre de 1999, MARBY y PROFILO INDUSTRIAS S.A. sostuvieron que no contaban con la información estadística solicitada por esta Comisión Nacional y ofrecieron informar el monto total de facturación de materiales procesados en los años 1997 y 1998. (fs. 608/12)
119. El día 22 de diciembre de 1999 se ordenó un nuevo requerimiento de información a MARBY (fs. 613).
120. M. ROYO S.A. contestó el día 29 de diciembre de 1999 al nuevo requerimiento de información efectuado por esta Comisión Nacional mediante Nota N° 1243/99, informando la producción anual de cortes de chapa que no constituyen siluetas (fs. 615). El día 4 de enero de 2000 informó "algunas" de las listas de precios correspondientes (fs. 61736).
121. El día 10 de febrero de 1999 PROFILO INDUSTRIA S.A. y MARBY presentaron la información solicitada (fs. 642/46).
122. El día 7 de noviembre de 2000 se requirió información a la COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, quien remitió la misma el día 16 del mismo mes y año (fs. 652/4), formándose el Anexo IV.
123. Con fecha 11 de abril de 2001, SIDERAR solicitó la confidencialidad de información ya presentada por esa parte, adjuntando resumen no confidencial (fs. 670/683).
124. WASSERMAN efectuó un pedido de confidencialidad con fecha 23 de abril de 2001, adjuntando un resumen no confidencial (fs. 686).
125. El día 28 de septiembre de 2001 se ordenó un nuevo requerimiento de información a: SIDERAR; ACERCOR; CASIRAGHI HNOS.; CHAPAS Y PERFILES; COMASIDER; FERROSIDER; MARCHESE; WASSERMAN; INDUMARCA; M. ROYO; MARBY; GUINSBURG; MATALURGICA PUNTANA; PROFILO INDUSTRIA; RALIMET; ROSMAR; PUCOL; SIDERSA; VENTACHAP; VIMETALSA; COMESI; y OSTRILION (fs. 691/2).



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

126. OSTRILION presentó la información requerida en soporte magnético el día 30 de octubre de 2001, por lo que esta Comisión Nacional le solicitó su presentación en forma impresa el día 7 de noviembre de 2001 (fs. 767/8).
127. El día 8 de noviembre se ordenó reiterar el pedido de información a CHAPAS Y PERFILES. En la misma fecha M. ROYO S.A. presentó la información solicitada (fs. 772/910).
128. El día 13 de noviembre de 2001 SIDERAR presentó documental con la que se formó Anexo V. En la misma fecha FERROSIDER S.A. respondió a la solicitud de información efectuada, y mediante Expediente 061-015113/2001 lo mismo hizo VENTACHAP (fs. 920/30).
129. El día 14 de noviembre se ordenó reiterar el pedido de información a PUCOL S.A. (fs. 918).
130. El día 27 de noviembre de 2001 OSTRILION S.A.C e I. dio respuesta a lo requerido (fs. 935/1038).
131. INDUMARCA S.A. presentó la información solicitada el día 28 de noviembre de 2001 (fs. 1040).
132. Atento a advertir que las firmas ACERCOR S.A.; CASIRAGHI HNOS. S.A.; CHAPAS y PERFILES S.A.; IGNACIO WASSERMAN S.A.; MARBY S.A.; METALURGICA PUNTANA S.A.; PROFILO S.A.; RALIMET S.A.; SIDERCO S.A.; PUCOL S.A.; SIDERSA S.A.; y VIMETALSA S.A. no habían cumplido el requerimiento de fojas 69, el día 6 de diciembre de 2001 se ordenó reiterar el mismo (fs. 1042).
133. El día 3 de diciembre de 2001 SIDERAR respondió al requerimiento de información, presentando un resumen no confidencial de la información con la cual se formó Anexo Confidencial (fs. 1047/51).
134. El día 28 de diciembre de 2001 se ordenó reiterar el pedido de información a CHAPAS Y PERFILES. En la misma fecha ACERCOR informó que durante el período requerido no había adquirido el producto solicitado; asimismo SIDERSA S.A. presentó la información requerida (fs. 1079/96).
135. CASIRAGHI HNOS. S.A. y METALURGICA PUNTANA S.A. presentaron la información solicitada el día 2 de enero de 2002 (fs. 1097/8).
136. El día 4 de enero de 2002 VIMETALSA respondió al requerimiento efectuado (fs. 1102/3).
137. El día 18 de marzo de 2002 PUCOL S.A. presentó la información requerida (fs. 1115/6).
138. El día 8 de abril de 2002 se efectuó una reiteración del pedido de información de fojas 691 a las empresas CASIRAGHI HNOS. S.A.; COMASIDER S.A.; FERROSIDER S.A.; H Y A MARCHESE S.A.; IGNACIO WASSERMAN S.A.;



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

- ESTABLECIMIENTO METALÚRGICO INDUMARCA S.A., M. ROYO S.A., MARBY S.A.; MARCOS GUINSBURG S.A.; METALURGICA PUNTANA S.A.; PROFILO S.A.; RALIMET S.A.; SIDERCO S.A.; SIDERSA S.A.; y COMESI, bajo apercibimiento de aplicar la sanción establecida en el artículo 16 de la Ley N° 22.262 (fs. 1118).
139. El día 17 de abril de 2002 SIDERSA S.A. contestó al requerimiento presentando la información en soporte magnético (fs. 1144/5).
  140. El día 18 de abril de 2002 METALURGICA PUNTANA S.A. y CASIRAGHI HNOS. S.A. presentaron la información solicitada (fs 1147/51).
  141. MARCOS GUINSBURG S.A. respondió al requerimiento el día 25 abril de 2002. Advirtiendo que dicha empresa informó conjuntamente datos de chapa laminada en frío y en caliente, el día 29 de abril de 2002 se efectuó un nuevo pedido de información a la misma empresa (fs. 1158/61).
  142. M. ROYO S.A. presentó información adicional el día 26 de abril de 2002 (fs. 1162/3).
  143. El día 6 de mayo de 2002 SIDERAR contestó parcialmente el requerimiento efectuado a COMESI. El día 16 de mayo se requirió a COMESI la información omitida (fs. 1166/7).
  144. El día 30 de mayo de 2002 SIDERAR presentó la contestación al pedido de información efectuado a COMESI adjuntando un sobre con información confidencial, la que fue reservada en Secretaría, hasta tanto se resolviera la procedencia de lo peticionado (fs. 1170/1).
  145. Mediante Resolución de fecha 13 de junio de 2002, esta Comisión Nacional rechazó el pedido de confidencialidad efectuado por SIDERAR (fs. 1172).
  146. MARCOS GUINSBURG S.A. presentó la información solicitada el día 25 de julio de 2002 (fs. 1173/7).
  147. El día 15 de agosto de 2002 se encomendó a funcionarios de esta Comisión Nacional a fin de que llevaran a cabo un relevamiento contable en las empresas SIDERAR, OSTRILION, y COMESI (fs. 1181).
  148. El día 17 de octubre de 2002 se agregó el acta labrada en la ciudad de Ramallo, Provincia de Buenos Aires, por los Lic. Capizzano y Hybel de esta Comisión Nacional y se ordenó la formación del Anexo Auditorías (fs. 1189/90).
  149. EL día 13 de noviembre de 2002 se ordenó la celebración de audiencias testimoniales con el Presidente de la firma ESTISOL, el gerente de CINTER S.R.L.; el gerente de FABERSIL S.R.L.; y el Presidente de TUBHIER S.A. (fs. 1201).
  150. El día 20 de noviembre de 2002 se tomó declaración testimonial al señor RICARDO BRAVERMAN, gerente de ESTISOL S.A. (fs. 1209/1210).
  151. El día 21 de noviembre de 2002 se dejó constancia de la incomparecencia del



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

- gerente de CINTER S.R.L. a la audiencia señalada para dicha fecha (fs. 1217).
152. Con fecha 22 de noviembre de 2002, se ordenó la celebración de nuevas audiencias testimoniales con los representantes de SIDERGAL S.R.L.; HIERROS CAMPANA S.A.; CONDHOR S.R.L.; METALURGICA MADERO S.R.L.; y la reiteración de la citación a los representantes de CINTER S.R.L. y TUBHIER S.A. En la misma fecha se ordenó requerir al Señor Secretario de Comercio, Industria y Minería un informe de todas las medidas iniciadas por dumping relativas a productos siderúrgicos desde el año 1993 a la fecha.
  153. El día 29 de noviembre de 2002 se solicitó a SIDERAR la presentación de un listado de clientes (fs. 1231).
  154. El día 3 de diciembre de 2002 se tomó declaración testimonial al señor CARLOS ALBERTO BERTONE, socio gerente de CINTER S.R.L. (fs. 1233/59).
  155. Mediante Expediente N° ACTU-S01:0023212/2002, el Señor Subsecretario de Política y Gestión Comercial respondió al pedido de información efectuado por esta Comisión Nacional (fs. 1260).
  156. El día 4 de diciembre de 2002, TUBHIER S.A. solicitó la fijación de una nueva audiencia testimonial, atento la imposibilidad de su representante legal de asistir en la fecha y hora fijadas por esta Comisión Nacional (fs. 1262).
  157. El día 10 de diciembre de 2002 SIDERAR efectuó la presentación de la información requerida por esta Comisión Nacional a fojas 1231 (fs. 1267/72).
  158. El día 18 de diciembre de 2002 se labró un acta en la sede de OSTRILION S.A.C.e l., oportunidad en la cual esa empresa efectuó un pedido de prórroga para presentar la documentación requerida por los funcionarios actuantes (fs. 1279).
  159. El día 30 de diciembre de 2002 se designaron como delegados instructores a fin de llevar a cabo una auditoría en la empresa SIDERAR a los funcionarios de esta Comisión Nacional, Capizzano, Hybel y Garay Zabalía (fs. 1278).
  160. Entre los días 7 y 9 de enero de 2003 se llevó a cabo la auditoría ordenada en SIDERAR, labrándose las actas correspondientes y agregándose documental a las presentes actuaciones (fs. 1288/98).
  161. Atento que en el acta del 9 de enero de 2003 constaba el pedido de confidencialidad de información, el día 27 de enero de 2003 se intimó a SIDERAR a fin de que individualizara la documentación cuya confidencialidad solicitaba, justificara tal petición y se presentara un resumen no confidencial (fs. 1300).
  162. El día 31 de enero de 2003 SIDERAR dio cumplimiento a lo solicitado a fs. 1300.
  163. El día 5 de enero el Dr. Gustavo Zunino solicitó una nueva prórroga de la audiencia testimonial del presidente de TUBHIER S.A. por razones de salud, para lo cual acompañó certificado médico. El día 7 de febrero se fijó nueva fecha de audiencia testimonial para el día 18 del mismo mes y año (fs. 1313/15).



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

164. SIDERAR efectuó una presentación de información adicional el día 5 de febrero de 2003 (fs. 1318/1319).
165. El día 18 de febrero de 2003 se tomó declaración testimonial al señor ALBERTO BUHAR, presidente de TUBHIER (fs. 1321/39).
166. El día 24 de febrero de 2003 TUBHIER S.A. presentó información requerida en la audiencia testimonial del 18 de febrero, y efectuó aclaraciones respecto de una de sus contestaciones (fs. 1340/9).
167. SIDERAR efectuó una presentación aclaratoria el día 17 de febrero de 2003 (fs. 1350/1).
168. El día 5 de marzo de 2003 se intimó a OSTRILION a presentar la información solicitada el día 18 de diciembre de 2002 (fs. 1353).
169. El día 7 de marzo de 2003 se solicitó documentación a SIDERAR (fs. 1356/7).
170. OSTRILION respondió al pedido efectuado oportunamente día 14 de marzo de 2003 (fs. 1362/1463).
171. El día 24 de marzo de 2003 se ordenó la celebración de una audiencia testimonial con el Gerente de Administración y Finanzas de la firma OSTRILLON (fs. 1465).
172. SIDERAR presentó información (fs. 1468/77).
173. El día 2 de abril de 2003 se recibió declaración testimonial al Señor DANIEL EDUARDO EMMERICH, gerente de OSTRILION S.A.C. e I., en la que se le requirió que presentara documentación e información adicional (fs. 1525/6).
174. El día 7 de abril de 2003 se encomendó a los delegados instructores constituirse nuevamente en la empresa SIDERAR, en la sede de la ciudad de Ramallo, Provincia de Buenos Aires (fs. 1527).
175. El día 16 de abril de 2003 OSTRILION presentó la información solicitada (fs. 1531/73).
176. SIDERAR presentó información adicional el día 30 de abril de 2003 (fs. 1575/80).
177. El día 9 de mayo de 2003 se ordenó el inicio del Expediente "SIDERAR SAIC S/INFRACCION A LA LEY 25156", en virtud de la audiencia de fs. 1321 y manifestaciones de SIDERAR a fs. 1341 y 1348 (fs. 1582).
178. El día 15 de mayo de 2003 se ordenó la celebración de una nueva audiencia testimonial con la Ing. Alicia Niño Gómez (fs. 1586).
179. El día 5 de junio de 2003 brindó declaración testimonial la Ingeniera ALICIA CRISTINA NIÑO GOMEZ del INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL, quien se presentó en esa oportunidad acompañada del Ingeniero ALBERTO PAREDES, quien también brindó declaración testimonial en virtud de ser especialista en la materia (fs. 1594/97).



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

180. El día 6 de junio de 2003 se tomó declaración testimonial al señor JOSE ANTONIO FERNANDEZ, que se desempeñara anteriormente como gerente de planeamiento comercial de COMESI entre 1983 y 1997 (fs. 1602/05).
181. El día 17 de junio de 2003 se requirió información a SIDERAR (fs. 1606).
182. SIDERAR solicitó una prórroga para presentar la información solicitada el día 26 de junio de 2003 (fs. 1608). El día 1 de julio de 2003 se concedió la prórroga solicitada (fs. 1609).
183. El día 3 de julio de 2003 los delegados instructores presentaron el "Informe Final de Auditoría Contable" (fs.- 1611/19).
184. SIDERAR presentó la información requerida el día 8 de julio de 2003 (fs. 1621/38).
185. El día 25 de julio de 2003 SIDERAR presentó observaciones al Informe de auditoría de fecha 3 de julio de 2003 (fs. 1640/1811).
186. El día 30 de julio de 2003 se ordenó reservar en secretaría provisionalmente la documentación aportada con carácter confidencial, hasta tanto se resolviera sobre la procedencia de la solicitud; en esa oportunidad también se requirió a los auditores intervinientes se expidieran con relación a las observaciones formuladas por SIDERAR (fs. 1817).
187. SIDERAR efectuó consideraciones adicionales al Informe Final de Auditoría el día 1 de agosto de 2003 (fs. 1818/ 44).
188. El día 7 de agosto de 2003 SIDERAR presentó información relativa a la quiebra de ADABOR S.A. (fs. 1846/7).
189. El día 14 de agosto de 2003 SIDERAR presentó nuevas consideraciones adicionales al Informe Final de Auditoría Contable y con relación a la declaración testimonial del Señor Fernández del 6 de junio de 2003 (fs. 1849/88).
190. El día 8 de agosto de 2003 los delegados instructores designados contestaron las observaciones formuladas por SIDERAR los días 25 de julio y 1 de agosto de 2003 (fs.1890/91).
191. Mediante Resolución de esta Comisión Nacional de fecha 19 de agosto de 2003, se rechazó el pedido de confidencialidad efectuado por la firma SIDERAR en sus presentaciones de los días 25 de julio y 1 de agosto de 2003 (fs. 1853/4).
192. El día 4 de septiembre de 2003 SIDERAR efectuó una presentación con consideraciones al documento emitido por los delegados instructores el día 8 de agosto de 2003 (fs. 1896/1910).
193. El día 1 de octubre de 2003 se encomendó a los delegados instructores una ampliación del Informe Final de Auditoría Contable (fs. 1911).
194. El día 6 de octubre de 2003 los delegados instructores presentaron la ampliación al Informe Final de Auditoría Contable (fs. 1912/3).



## V. LAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO SIDERÚRGICO ARGENTINO

### V. 1. Consideraciones técnicas sobre el proceso de producción.

195. Existen dos procesos para reducir el mineral del hierro: el alto horno y la reducción directa. A partir de la reducción por vía del alto horno se produce el hierro primario o hierro de primera fusión, obteniéndose el metal líquido o arrabio. En la reducción directa se produce el hierro esponja por la reducción del mineral de hierro ya sea en su estado natural o aglomerado (pélet), elaborado directamente sin fusión. Tanto el producto generado en el alto horno como en el proceso de reducción directa se someten al proceso de aceración.
196. En nuestro país las únicas empresas que poseen Altos Hornos son SIDERAR y Aceros Zapla S.A. La primera, en su planta de Ramallo, Provincia de Buenos Aires, donde tiene dos altos hornos que operan con coque metalúrgico; y la segunda, en su planta de Palpalá, provincia de Jujuy, donde dispone de tres altos hornos a carbón vegetal.
197. En cuanto a la reducción directa, ACINDAR. posee una planta en Villa Constitución, Provincia de Santa Fe, y Siderca S.A. dispone de una planta en Campana, Provincia de Buenos Aires, en ambas el producto obtenido es el hierro esponja.
198. El hierro primario (arrabio y hierro esponja), junto con la chatarra de acero son las materias primas básicas para la obtención del acero. Existen dos métodos para la producción de acero líquido: el que emplea convertidores básicos al oxígeno con carga líquida y el que utiliza hornos eléctricos de arco con carga sólida.
199. El proceso de aceración consiste básicamente en convertir el baño líquido de los hornos eléctricos o de los convertidores en acero líquido que se vuelca en lingoteras y moldes o en máquinas de colada continua.
200. Del colado convencional se obtienen los lingotes para la laminación o forja y las piezas moldeadas; del colado continuo, que consiste en vaciar el acero líquido en forma de barras que avanzan y se solidifican a medida que se va vertiendo el metal en una lingotera sin fondo que se alimenta indefinidamente mientras no se detenga por interrumpida la operación, se pueden obtener palanquillas cuadradas, redondas o rectangulares, planchones, llantones, desbastes y otros.
201. Los productos semiterminados (palanquillas cuadradas, redondas o rectangulares, planchones, llantones y desbastes) se laminan en caliente para darles la forma y dimensiones finales o apropiadas para los procesos siguientes. De esta etapa y de acuerdo con el tipo de rodillos laminadores que se utilicen se obtienen tres clases de productos: los planos, los no planos y los tubos sin costura.
202. En el caso de los productos planos elaborados por SIDERAR en la planta General Savio, los desbastes obtenidos de la colada continua son cargados en los hornos de recalentamiento continuo del laminador en caliente donde elevan su temperatura



hasta la requerida para su laminación. A la salida del laminador caliente se obtiene el primer producto que es comercializado como acero laminado plano en caliente, en bobinas.

203. El producto obtenido del proceso descrito en el punto anterior es enfriado, para su posterior laminación en frío de la cual se obtiene chapa laminada en frío cruda o mediante un proceso de recocido chapa laminada en frío recocida. El objetivo de este proceso no es solamente el de reducir el espesor sino también el de obtener, por deformación en frío, propiedades mecánicas y grados de terminación superficial diferentes a los que tiene la chapa laminada en caliente.
204. Las bobinas laminadas en frío pueden seguir procesos de revestido para obtener, chapa galvanizada, electrozincada, aluminizada y prepintada. Otro destino de las bobinas laminadas en frío es la fabricación de hojalata, para lo cual se relamina a espesores muy finos y luego el producto obtenido se somete a procesos de estañado.
205. En el país las líneas de galvanizado, aluminizado y prepintado emplean bobinas laminadas en frío sin recocer, cuya denominación en la jerga de la industria metalúrgica es chapa laminada en frío dureza total (full hard). Esto se debe a que la líneas de galvanizado, aluminizado y prepintado en la Argentina poseen hornos que elevan la temperatura y dejan recocida a la chapa antes del proceso.
206. El proceso de galvanizado por inmersión le proporciona a la chapa mayor resistencia a la corrosión, pudiendo ser comercializada en bobinas, hojas lisas o conformadas y acanaladas. Por su parte, la chapa electrozincada es obtenida mediante un proceso electrolítico por el cual es recubierta de zinc en una o ambas caras. Tanto la chapa galvanizada como la electrozincada pueden ser posteriormente prepintadas en una o en ambas caras.
207. Conforme a las sucesivas etapas del proceso de producción de laminados planos pueden identificarse cuatro productos básicos que se comercializan como insumos, que son: bobinas de chapa laminada en caliente; de chapa laminada en frío full-hard; de chapa laminada en frío recocida; y cortes de hojalata (chapa laminada en frío recocida y vuelta a laminar).
208. Los tres primeros productos son comercializados por las empresas siderúrgicas a otras firmas que realizan algún procesamiento sobre los mismos. Brevemente se pueden identificar los siguientes segmentos y procesos.
209. Chapa laminada en caliente (LAC): Cortes de bobinas y siluetas para usos industriales específicos. Entre los demandantes de estos insumos se encuentran la industria automotriz, fabricantes de garrafas y de tanques de combustibles para estaciones de servicio. También se produce LAC revestida, como por ejemplo chapa galvanizada para ser usada como guarda rail en rutas.
210. Chapa laminada en frío full-hard (LAF full-hard): Predominantemente se revisten



bobinas mediante galvanizado u otros procesos similares (v. gr. cincalum, aluminio). Este producto se fracciona para su posterior venta y, como se indicara, también puede ser sometido a otros procesos como acanalado y prepintado. El principal sector demandante es la industria de la construcción en tanto que otros clientes de estos productos son las industrias automotriz y de calefones, cocinas y otros artefactos domésticos.

211. También en estos segmentos una empresa siderúrgica integrada verticalmente puede realizar procesos de cortes y siluetas de bobinas laminadas en caliente o en frío y el proceso de galvanizado sobre chapa laminada en frío recocida<sup>1</sup>.
212. Chapa laminada en frío recocida (LAF recocida): Cortes de bobinas y siluetas con destino a la producción de artículos del hogar y autopartes.
213. En el caso de la hojalata, a partir de sus cortes se puede realizar un fraccionamiento mayor (cortes secundarios) para su posterior venta a las industrias que utilizan envases de este material para sus productos como las industrias alimenticias.

## **V.2. Principales características estructurales del sector siderúrgico argentino a partir de los años 90.**

214. El propósito de este apartado es ofrecer una breve descripción sobre la estructura sectorial que se fue configurando a inicios de los años 90<sup>2</sup>, que constituye el escenario en el cual se definirán los mercados relevantes y se evaluarán las posibles conductas anticompetitivas denunciadas.
215. Las principales características de esta industria son la existencia de altas barreras a la entrada, provocadas por las economías de escala y el carácter capital-intensivo de las tecnologías de producción. Bajo estos supuestos, es previsible la conformación de una estructura de mercado concentrado, posiblemente de un oligopolio o inclusive de un monopolio, cuando se considera una economía pequeña y relativamente aislada del comercio internacional.
216. La industria siderúrgica argentina se adapta, en términos generales, a estas características. Existe un reducido número de empresas que se han ido integrando horizontal y verticalmente a partir de la década del 70. A principios de la década del 90 cuatro unidades integradas controlaban el 95% de la capacidad instalada en las etapas de reducción, acería y colada continua, y más del 90% de la capacidad de laminación en caliente.

---

<sup>1</sup> Como se señaló, en Argentina un establecimiento siderúrgico integrado puede realizar el galvanizado directamente sobre la chapa laminada en frío recocida. Los productores de aceros revestidos no integrados lo hacen sobre chapa laminada en frío full-hard porque sus instalaciones productivas cuentan con proceso de recocido propio con lo cual de adquirir la chapa laminada en frío recocida estarían innecesariamente aumentando sus costos por duplicación de dicho proceso.

<sup>2</sup> Para la elaboración de este apartado se tuvieron en cuenta los siguientes documentos, Qian, Y. y Duncan, R. "Concentration and Pressure for Protection: A Steel Sector Study. Working Papers, World Bank (1993). Gerchunoff, P., Bozzalla, C., Sanguinetti, J. Privatización, Apertura y Concentración: El caso del sector siderúrgico argentino, Serie de Reformas de Política Pública, CEPAL (1994). Comisión Nacional de Comercio



217. A inicios de los años 90 el sector siderúrgico argentino, que presentaba niveles de concentración normales para este tipo de industria en las etapas de reducción y aceración, sufrió un fuerte proceso de concentración en la oferta de chapa laminada en frío (Cuadro N°1) como consecuencia de la privatización de SOMISA, cuyo paquete accionario fue adquirido en forma mayoritaria por la Organización Techint.

**Cuadro N° 1: Producto por empresa y grado de concentración**

Empresa	Producto	Concentración
Acindar	Laminados no planos	50%
Siderca (Techint)	Tubos sin costura	100%
Somisa	• Laminados Planos	Posición dominante
	• Laminados en caliente	100%
	• Laminados en frío	55%
Propulsora Siderúrgica (Techint)	Laminados en frío	45%

Fuente: Elaboración propia en base a Gerchunoff P., Bozzalla C., Sanguinetti J., Privatización, Apertura y Concentración: El caso del sector siderúrgico argentino. Serie de Reformas de Política Pública N° 25, CEPAL (1994).

218. Paralelamente el gobierno realizó un fuerte proceso de apertura externa de la economía, que en el caso del sector siderúrgico implicó una reducción de los aranceles a la importación. Por lo tanto, los transformadores no integrados que operaban en los mercados aguas abajo podrían abastecerse de insumos a través de la importación. Se buscaba entonces que el sector externo pasara a tener un rol de regulador de precios, que antes de la privatización ejercía SOMISA.

219. Sin embargo, el proceso descrito no produjo los resultados esperados debido al efecto que tuvieron las denuncias por importaciones de productos siderúrgicos a precios de dumping por parte de las empresas siderúrgicas locales. En ese sentido cabe señalar que una cláusula antidumping aumenta el precio que ex ante enfrenta un importador al percibir un precio de importación que, bajo ciertas circunstancias, como por ejemplo la magnitud del arancel antidumping aplicado o los sobrecostos incurridos como consecuencia del tiempo que demora de la mercadería en la aduana, puede superar al existente en el mercado interno. Esta situación, junto al proceso de concentración descrito colocaron a los transformadores no integrados en inferioridad de condiciones para competir en el mercado de productos finales con los productores integrados, ya que había desaparecido SOMISA y quedado muy debilitado el ingreso de insumos importados, es decir, los dos factores que equilibraban del mercado.

220. Desde una perspectiva algo más general el rol de la apertura externa sectorial como disciplinador del precio doméstico de los productos siderúrgicos resultó confirmada



**Ministerio de Economía y Producción**  
Secretaría de Coordinación Técnica  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

por evidencia empírica respecto de los mercados de varios países industrializados. Los resultados en este sentido indican que la concentración de la producción típica de esta industria se traduce en un mark-up por sobre el precio internacional en el caso de sustitución imperfecta entre el producto nacional y el importado. Este último aspecto se presenta como el punto crítico en la medida que, si los niveles de sustitución son altos, la habilidad de la industria para extraer rentas es cero en ausencia de restricciones a las importaciones o en presencia de protección relativamente reducida, independientemente del grado de concentración de la oferta.

221. Por último, confirmando las características generales del mercado siderúrgico argentino, en el caso de LAC y LAF, que como se verá conforman el núcleo de los mercados a analizar en el presente dictamen, los niveles de abastecimiento del mercado interno por parte de productos importados ha sido bajo tal como puede observarse en los Cuadros N° 2 y 3 para el período analizado (1993/1999). En efecto, las importaciones de LAC se mantuvieron por debajo del 15% del consumo interno, a excepción de 1998 en que alcanzaron el 20%, y en el caso de LAF nunca superaron el 10%.

**Cuadro N° 2: Consumo Aparente Laminado en Caliente <sup>3</sup>**

AÑO	Producción Nacional (P)	Importaciones (M)	Exportaciones (X)	P-X+M= Consumo Aparente (CA)	(M/CA)*100
1993	1265,0	201,24	106,11	1360,13	14,80
1994	1627,4	183,18	37,84	1772,74	10,33
1995	1791,2	175,37	43,53	1923,04	9,12
1996	2002,8	185,32	28,39	2159,73	8,58
1997	2144,1	227,02	14,23	2356,89	9,63
1998	2152,7	513,56	19,39	2646,87	19,40
1999	2201,5	286,42	198,89	2289,03	12,51

Fuente: Centro de Industriales Siderúrgico y Boletín Techint

**Cuadro N° 3: Consumo Aparente Laminado en Frío**

AÑO	Producción Nacional (P)	Importaciones (M)	Exportaciones (X)	P-X+M= Consumo Aparente (CA)	(M/CA)*100
1993	780,2	66,65	108,82	738,03	9,03
1994	1078,6	75,51	193,04	961,07	7,86
1995	1168,6	56,24	389,37	835,47	6,73
1996	1222,0	76,16	334,41	963,75	7,90
1997	1303,2	82,14	296,01	1089,33	7,54
1998	1322,8	58,80	303,64	1077,96	5,45
1999	1408,3	102,35	487,60	1023,05	10,00

Fuente: Centro de Industriales Siderúrgico y Boletín Techint



## VI. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

222. De acuerdo a la descripción precedente el segmento de productos planos se encuentra en Argentina con un elevado nivel de concentración y un bajo nivel de abastecimiento local por vía de importaciones. En este contexto se definen como mercados relevantes aguas arriba a los de chapa laminada en caliente, chapa laminada en frío full hard, chapa laminada en frío recocida y cortes de bobinas de hojalata. En tanto que los mercados de productos aguas abajo que se corresponden con estos son los de cortes y siluetas de chapa laminada en caliente, chapas laminadas en frío revestidas y cortes y siluetas de chapa laminadas en frío y cortes secundarios de hojalata.
223. Como también pudo observarse en el apartado anterior distintos trabajos sobre el sector siderúrgico argentino ponen de relieve el bajo grado de desafiabilidad por las importaciones que presenta. Esta perspectiva parece verse confirmada por los niveles de importación de productos LAC y LAF presentados en los Cuadros N° 2 y 3. No obstante esta Comisión Nacional ha acreditado que en el caso particular del mercado de LAF full hard a lo largo del año 1996 y primer cuatrimestre de 1997 las importaciones pasaron a constituirse en la principal fuente de abastecimiento de uno de los competidores del mercado de LAF revestidas.
224. Lo indicado da la pauta de que al menos en algunos de los mercados relevantes definidos, el abastecimiento del mercado interno por la oferta internacional es más factible que lo que una visión más agregada del sector siderúrgico parecería indicar. Sin perjuicio de ello, se define en todos los casos como mercado geográfico relevante al mercado nacional. Esto es así, habida cuenta de que las referidas importaciones estuvieron acotadas a un mercado relevante específico y por un período también limitado (un año y medio aproximadamente).
225. La posición de SIDERAR en los mercados relevantes para el período en que se evaluará la presente denuncia era la de monopolista en todos los definidos como mercados aguas arriba: LAC; LAF full-hard; LAF recocida; y cortes de bobinas de hojalata. Por otra parte, SIDERAR enfrentaba distintos grados de competencia en los mercados aguas abajo.
226. En ese sentido, en cortes y siluetas LAC competía con empresas tales como VENTACHAP, MARBY, CASIRAGHI, METALURGICA PUNTANA, CRESATA y TUSAL, a las que a su vez les proveía el insumo (LAC). Similar situación se verificaba respecto de los cortes y siluetas LAF donde SIDERAR era proveedora de competidores como los indicados. Por otra parte, en el mercado de chapa galvanizada competía con las firmas COMESI y OSTRILION, a las que también les proveía el insumo (LAF full-hard). Asimismo, en el mercado de cortes secundarios

---

<sup>3</sup> El consumo aparente de chapa laminada en caliente incluye aquella porción que es utilizada como insumo para la producción de chapa laminada en frío.



de hojalata competía con firmas como REPRESENTACIONES SIDERURGICAS.

227. Como se dijo, SIDERAR S.A. se dedica a la producción, transformación y comercialización de acero laminado plano, tanto en caliente como en frío, siendo una empresa siderúrgica totalmente integrada aguas abajo con los procesos de galvanizado, electrozincado, prepintado, moldeado y otros, aplicados a la chapa laminada, tanto en caliente como en frío.
228. Estos productos son empleados principalmente por la industria automotriz, bienes durables para el hogar, construcción y otras industrias productoras de bienes finales, que reciben de las empresas siderúrgicas integradas o de los transformadores del acero laminado los productos que requieren (cortes y siluetas de chapa para carrocerías de automóviles y bienes durables como heladeras, lavarropas y otros, hojalata electrolítica para la fabricación de envases, chapas acanaladas para techos, etc.).

## **VII. ENCUADRAMIENTO ECONÓMICO Y JURÍDICO DE LAS CONDUCTAS DENUNCIADAS**

### **VII. 1. Fusiones y adquisiciones en que participó SIDERAR**

229. VENTACHAP sostiene que mediante operaciones de este tipo la Organización Techint adquirió la posición dominante que ostenta en los mercados en los que participa. En particular se citan dos operaciones que tuvieron especial relevancia en este sentido, la adquisición de SOMISA y la compra de COMESI, empresa productora de chapa galvanizada.
230. Con respecto a la primera de las operaciones cabe indicar que fue realizada teniendo un marco normativo específico, el Decreto N° 1144/92 de llamado a licitación para la venta del paquete accionario mayoritario de SOMISA, norma que establecía las condiciones acerca de los atributos que debían reunir los potenciales compradores, como así también las características en términos de competencia que debería tener el mercado una vez finalizado el proceso de privatización de forma tal que no se verificaran posiciones dominantes.
231. La adquisición de COMESI por parte de SIDERAR implicó la eliminación de un competidor sustancial al que esta última empresa le proveía el insumo chapa laminada en frío full-hard. Desde este punto de vista existen motivos de preocupación desde el punto de vista de la defensa de la competencia ya que la operación implicó la consolidación de la posición dominante de la denunciada.
232. No obstante, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley N° 22.262, lo que esta Comisión Nacional debe evaluar no es la posición dominante de SIDERAR en sí misma, sino la posible existencia de prácticas anticompetitivas que hayan dado



lugar a la consolidación de tal posición o que constituyan un abuso de la misma.

## **VII. 2. Acuerdos y prácticas de separación de mercados geográficos en el ámbito del Mercosur.**

233. Los aspectos centrales de la denuncia en este punto se refieren a que luego de constituirse SIDERAR, y siendo Usiminas de Brasil uno de sus accionistas minoritarios, el directorio de aquella se transformó en la práctica en una “*mesa de negociación para repartirse el mercado*”. Similar espacio de negociación entre los potenciales competidores argentino - brasileños se habría conformado en el ámbito del Mercosur con el objeto de alcanzar idénticos resultados. Por otra parte, se señala la constitución de un consorcio entre las mismas empresas y otra mexicana para adquirir la empresa siderúrgica Sidor de Venezuela. Finalmente en el marco del ILAFA (Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero) se denuncia la existencia de acuerdos para promover denuncias antidumping que permitan mantener cerrados los mercados de los países a que pertenecen los negociantes.
234. Con respecto a la participación de Usiminas en el directorio de SIDERAR cabe señalar que se realizó una auditoría integral tanto sobre documentación comercial como sobre actas de directorio con el objeto de obtener pruebas sobre los hechos denunciados. De las mismas no han surgido elementos concretos que permitan probar la existencia del acuerdo.
235. En cuanto a la denuncia sobre reparto de mercado negociado en el “Acuerdo Sectorial Siderúrgico del Mercosur”, cabe indicar que el mismo fue aprobado por Resolución del Grupo Mercado Común N° 13/1992, que como la propia denunciante lo indica, fue negociado bajo el marco jurídico del Tratado de Asunción internalizado en nuestro ordenamiento jurídico por una Ley del Congreso de la Nación. Debido a ello, dicho acuerdo no resulta revisable a la luz de la Ley N° 22.262<sup>4</sup>.
236. La participación en consorcios para la adquisición de una empresa estatal como fue el caso de Sidor es una operación que puede ser considerada como carente de efectos directos respecto del mercado siderúrgico argentino en la presente denuncia. Por otra parte, la participación en un licitación para adquirir una firma estatal a privatizar no constituye una práctica anticompetitiva si se realiza conforme a la reglas que impone el marco regulatorio de dicha privatización.

## **VII. 3. Estrategias de especialización productiva seguidas por SIDERAR y ACINDAR que hicieron que la primera produzca sólo productos planos y la segunda sólo productos no planos.**

237. La denuncia plantea que, una vez privatizada SOMISA, SIDERAR adoptó un plan



estratégico que tenía como objetivo, por un lado bajar costos y hacer industrialmente más eficiente a la firma, y por otro se orientaba a elevar sus precios y dominar el mercado. La evidencia concreta ofrecida sobre el supuesto acuerdo es la decisión tomada por SIDERAR en el marco del citado plan, de desactivar el alto horno N° 1 de la planta General Savio cuya producción era hasta entonces utilizada para la elaboración de productos no planos. Según un artículo del diario Clarín del 20 de junio de 1993 la desactivación de esta línea de producción implicaba que mejoraba la rentabilidad anual de Acindar en U\$S 3 millones al transformarse en único oferente nacional de esa línea de productos.

**Cuadro N° 4: Plan de Inversiones realizadas por SIDERAR (en millones de u\$s)**

<b>Inversiones Dirigidas a</b>	
Materias Primas y sínter	2
Coquería	41
Altos Hornos	141
Acería	41
Laminación en caliente	46
Laminación en frío	48
Galvanizado	17
Electrozincado y Centro de Servicios	34
Control Ambiental	18
Diversas	50
<b>Total</b>	<b>438</b>

Fuente: Datos aportados por la denunciante a fs. 68

238. El plan estratégico seguido por SIDERAR consistió precisamente en llevar adelante una política de especialización productiva hacia la línea de productos planos definidos en los mercados relevantes. Los puntos salientes de la estrategia emprendida fueron, según la propia denunciante, los siguientes:

- Se realizaron inversiones del orden de los U\$S 438 millones, siendo su principal rubro (U\$S 138 millones) la reconstrucción total del alto horno 2 que continuó en operaciones (fs. 68).
- El plan tenía como núcleo la planta General Savio (ex Somisa) pero se extendía a otras unidades como la de Ensenada (ex Propulsora Siderúrgica) (fs. 69).
- El período para la realización de los desembolsos originalmente previsto 1993/1998, estuvo finalizado un año antes (fs. 70).
- Como parte del proceso de especialización productiva se tercerizaron algunos servicios periféricos como la operación del puerto del Centro Siderúrgico Gral. Savio, la central termoeléctrica del mismo Centro y la instalación y operación durante 15 años de una planta generadora de gases en la Planta de Ensenada.

239. En forma concomitante con el desarrollo del plan SIDERAR incrementó

<sup>4</sup> La denunciada en sus explicaciones (Tomo II, folio 26) hace notar que a partir del 01/01/1999 se eliminó el arancel intrazona para los productos siderúrgicos en el ámbito del MERCOSUR.



sustancialmente sus volúmenes físicos de producción en todas las líneas de productos (Cuadro N°5). La performance que reflejan estos indicadores tuvo su correlato en los niveles de rentabilidad alcanzados por la firma. Si en 1993 registró una pérdida neta de U\$S 10 millones, para 1994 alcanzó un resultado neto positivo de U\$S 34 millones, manteniendo ganancias para los años sucesivos y, en general, para el período 1993/1997 las utilidades netas fueron de U\$S 237 millones.

**Cuadro N° 5: Producción de SIDERAR, en Toneladas. Ejercicios Cerrado al 30/06 de cada año**

	1993	1994	1995	1996	1997
Arrabio	988.000	1.000.443	1.512.503	-	1.898.000
Acero (colada continua de desbastes)	983.000	1.085.140	1.460.873	1.705.887	1.857.901
Laminación en Caliente	936.000	1.254.418	1.562.391	1.718.086	1.908.975
Laminación en Frío	851.000	921.340	1.092.131	1.208.848	1.222.302
Hojalata	55.000	91.053	94.222	108.820	115.000
Galvanizado	84.000	103.023	100.235	124.540	136.000
Electrozincado	21.000	20.418	28.418	50.467	54.469

Fuente: Información brindada por la denunciante a (fs. 72)

240. Teniendo en cuenta estos argumentos, que sintetizan la prueba ofrecida en la denuncia es posible concluir que SIDERAR no tenía incentivos para concertar con ACINDAR sus estrategias en el mercado involucrado. Esto es así toda vez que ACINDAR no producía los productos planos en los que se especializó SIDERAR, por lo que la decisión de ésta última de discontinuar la producción de no planos carecía de una contraprestación por parte de ACINDAR, como podría ser la de interrumpir la oferta de productos planos por parte de ésta última. En otras palabras si la paralización del alto horno N° 1 por parte de SIDERAR formaba parte de un acuerdo de especialización productiva con ACINDAR, no se advierte que esta última tuviera algo equivalente que ofrecer a cambio, teniendo en cuenta que carecía de las líneas de productos en las que luego se especializó SIDERAR.
241. Por otro lado el sacrificio en términos de rentabilidad que la desactivación del citado alto horno le pudo haber aparejado a SIDERAR, se vio más que compensado por la magnitud de las ganancias obtenidas por dicha empresa mediante el desarrollo de su plan estratégico, de acuerdo a las explicaciones brindadas por la misma.
242. En este escenario la desafectación del alto horno N° 1 tuvo de hecho un valor también estratégico desde el punto de vista económico ya que el mismo representaba capacidad ociosa disponible, que operaba como barrera a la entrada



de cualquier competidor potencial en la oferta de productos planos dentro del mercado argentino.

243. Los elementos indicados ponen de manifiesto que no hay evidencia que demuestre que la política de especialización productiva seguida por SIDERAR surgiera de un acuerdo entre ésta y ACONDAR. Por el contrario, existen indicios que indican que las decisiones en esta materia fueron tomadas en forma independiente por cada una de las firmas, motivadas por las mejoras en los niveles de rentabilidad que esperaban obtener como consecuencia de las mismas.

#### **VII. 4. Generación de denuncias antidumping como mecanismo para evitar que el mercado local sea dasafiable por las importaciones.**

244. Las denuncias por dumping tienen un marco regulatorio, el Decreto N° 2121/1994, en el que se establecen las distintas responsabilidades que tenían el ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; la ex Secretaría de Comercio e Inversiones; la ex Subsecretaría de Comercio Exterior; y la Comisión Nacional de Comercio Exterior.
245. La denunciante plantea que dado los efectos anticompetitivos que tuvieron las denuncias efectuadas por SIDERAR, le correspondería a esta Comisión Nacional tomar intervención con el objeto de evaluar tales efectos en el mercado siderúrgico argentino..
246. Respecto a los fundamentos normativos por los cuales cabría una eventual intervención de esta Comisión Nacional se cita artículo 51 del Decreto N° 2121/94 que establece: *“En su determinación el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos tendrá en cuenta el interés público general, incluyendo el de los consumidores y usuarios y adquirentes de insumos importados, y el de usuarios o adquirentes de insumos producidos localmente cuyos precios podrían elevarse como resultado de la imposición de derechos antidumping o compensatorios”*. Ahora bien, el hecho de que el Ministro de Economía deba tener en cuenta el interés público general al momento de decidir si aplica un derecho antidumping o compensatorio, no guarda relación con que en tal circunstancia deba intervenir la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.
247. Por su parte el artículo 58 de la misma norma establece *“La autoridad de Aplicación competente podrá solicitar el dictamen de la Autoridad de Aplicación de la legislación en materia de defensa de la competencia, cuando considere necesario determinar si un acuerdo resulta violatorio de esa legislación. En tal caso el dictamen será solicitado dentro de los DIEZ (10) días hábiles de la fecha en la que el acuerdo de precios le fue presentando para su consideración y aprobación. La Autoridad de Aplicación de la legislación sobre defensa de la competencia, deberá*



*expedirse dentro de los DIEZ (10) días hábiles de recibida la solicitud de dictamen".*  
De dicha norma surge claramente que la eventual intervención de esta Comisión Nacional puede existir dentro de límites bastante precisos y a solicitud de la Autoridad de Aplicación del Decreto N° 2121/1994.

248. Por otra parte cabe señalar que las presentaciones realizadas por Siderar durante el período 1991/1994, citadas en la denuncia, se han resuelto en su mayoría en forma favorable a esta empresa (fojas 111), por lo que no es posible inferir que la misma haya hecho un uso excesivo de este tipo de denuncias con el objeto de cerrar el mercado argentino.

#### **VII. 5. Prácticas de discriminación de precios**

249. Con relación a este tipo de prácticas, la denunciante hace referencia a determinados sectores como el automotriz o regiones como las alcanzadas por regímenes de promoción industrial nacionales. Dado que la auditoría de empresas siderúrgicas abarcó información de empresas que intervienen en los distintos mercados relevantes definidos se optó por integrar la eventual evidencia que surgiera sobre estas prácticas dentro de la identificación más general de prácticas verticales tomando en cuenta los aspectos más específicos de discriminación de precios por sectores o regiones si así surgiera de dicha evidencia.

#### **VII. 6. Prácticas verticales anticompetitivas**

250. El núcleo de la denuncia respecto de estas prácticas se encuentra en el llamado "caso Comesi". Tal como se mencionó precedentemente, COMESI era una empresa que competía con SIDERAR en la producción de aceros revestidos (v.gr. chapa galvanizada, chapa con revestido de cincalum -zinc y aluminio-), y a su vez era su cliente ya que le adquiría su insumo, es decir, la chapa laminada en frío full-hard. La denunciante plantea que SIDERAR llevó adelante un conjunto de prácticas anticompetitivas que tuvieron como resultado la adquisición de COMESI por parte de SIDERAR en abril de 1997.

251. Las conductas específicamente denunciadas fueron:

- Estrangulamiento de precios: Se trataba de una política de aumento del precio del insumo vendido a COMESI (chapa laminada en frío full-hard) y simultáneamente de reducción del precio del producto final (chapa galvanizada), de forma tal de producir un estrechamiento de los márgenes con que venía operando COMESI, debilitarla y finalmente desplazarla del mercado, quedándose SIDERAR de esa forma con toda la cartera de clientes de dicha empresa.
- Negativa o entorpecimiento para adquirir el insumo en forma fluida dentro del mercado nacional.



- Cambio en las condiciones del crédito comercial que SIDERAR le otorgaba a COMESI, reduciendo considerablemente las facilidades de financiación.
- Discriminación de precios contra COMESI en chapa laminada en frío full-hard.

252. A fin de determinar la existencia de estas prácticas, esta Comisión Nacional ordenó la realización de una auditoría sobre la documentación comercial de SIDERAR, COMESI y OSTRILION (el tercer competidor nacional en el mercado de chapa galvanizada)<sup>5</sup>. Asimismo, se estimó conveniente extender la auditoría a todos los mercados relevantes ya que como se señaló, SIDERAR es una firma verticalmente integrada, por lo que es a su vez proveedora de insumos y competidora de sus clientes en los mercados aguas abajo<sup>6</sup>.

## VIII. EVALUACIÓN DE POSIBLES CONDUCTAS QUE SURGEN DE PRÁCTICAS VERTICALES EXCLUSORIAS

### VIII. 1. Aproximación conceptual.

253. Si bien el universo de las prácticas verticales incluye una amplia gama de posibles conductas anticompetitivas, los hechos denunciados se circunscriben a lo que en la teoría se denomina “estrangulamiento” (price squeeze), negativa de venta y discriminación de precios.

254. El estrangulamiento es considerado como una variante de negativa de venta (refusal to deal) en la cual una empresa integrada (monopolista aguas arriba) favorece a su empresa controlada aguas abajo restringiendo la oferta del producto a los competidores independientes no integrados. Más aún el tratamiento diferencial se manifiesta en el hecho de que la empresa aguas arriba carga un mayor precio por el bien que les vende a las firmas independientes respecto de su vinculada (supply squeeze); o bien la empresa vinculada vende el producto a un precio que las competidoras no pueden igualar. Ambos efectos se identifican en la medida que el monopolista manipula los precios con el objeto de perjudicar a sus rivales no integrados.

255. En la doctrina internacional en la materia es pacíficamente aceptado que las reducciones del precio del producto al consumidor que se basan en disminuciones de costos, que a su vez reflejan las mejoras de eficiencia que la integración vertical

<sup>5</sup> En una etapa previa de la instrucción se requirieron listas de precios de los productos involucrados. La información recabada por ese medio no ofrecía evidencia concluyente dada la amplia variedad de especificaciones con que la chapa puede venderse -v. gr. espesores, anchos- lo que a su vez dificulta comparar precios del producto. Por tal motivo en una segunda instancia se estimó conveniente recurrir al procedimiento de la auditoría contable.

<sup>6</sup> El trabajo de auditoría consistió en seleccionar en forma aleatoria documentos comerciales de empresas que participan en los mercados relevantes definidos tales como duplicados de facturas de venta, notas de crédito, notas de débito (se procesaron más de 1800 de estos documentos), libro IVA ventas, libros de actas y otro tipo de documentación contable complementaria, así como libros fiscales. El período auditado fue 1993/2001.



trae aparejada, no constituyen una violación a las normas de defensa de la competencia.

256. Por otra parte, la Suprema Corte de los Estados Unidos ha considerado que es violatorio de las normas antitrust el “squeeze” llevado adelante por un monopolista que conduce, mediante la exclusión de competidores, a la monopolización de un mercado en otra etapa de la cadena de valor. Idéntica solución ha sido sostenida en los casos en que la integración vertical conduce al levantamiento de barreras a la entrada de nuevos competidores, exigiendo por ejemplo a un potencial entrante al mercado aguas abajo el entrar también en el mercado aguas arriba, y en los casos en que la integración vertical facilita la discriminación de precios.
257. Esta postura de la Suprema Corte, sin embargo, ha sido criticada por la doctrina económica ya que se ha sostenido que es posible que un monopolista que domine cierta etapa de una cadena de distribución pueda apropiarse de todas las rentas existentes a lo largo de la misma y que como consecuencia de ello, al transformarse también en monopolista de un segundo mercado verticalmente relacionado, no pueda apropiarse de ninguna ganancia extraordinaria adicional.
258. Por otra parte, la creación de barreras a la entrada como consecuencia de la integración vertical de un monopolista también ha sido objeto de observaciones críticas, en el sentido que lo que se caracteriza como barrera a la entrada pueden ser las mismas ganancias de eficiencia que surgen de tal integración, lo cual permite alcanzar reducciones de costos tales que disuaden a potenciales competidores de entrar al mercado en cuestión.
259. Otra forma en que se pueden generar barreras a la entrada es cuando producto de una integración vertical cualquier nuevo entrante a alguno de los mercados verticalmente relacionados deba simultáneamente ingresar a los dos<sup>7</sup>. En este punto, la doctrina económica ha relativizado la efectividad de la barrera resaltando que, si bien entrar en dos etapas de un eslabonamiento productivo es más costoso que ingresar a uno sólo, la posibilidad de desarrollar una actividad rentable generalmente hace que las inversiones aparezcan en suficiente magnitud como para sortear tal obstáculo. En cambio se reconocen como situaciones donde este tipo de barrera es efectiva a aquellas donde el monopolista adquiere toda la oferta de un insumo que tiene la característica de ser un recurso natural escaso, o cuando la integración se lleva a cabo en un área en la cual la entrada está restringida por el gobierno y el monopolista que se integra adquiere todas las licencias.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Esta hipótesis está específicamente contemplada como motivo de preocupación desde el punto de vista de la defensa de la competencia en los Lineamientos para el Control de las Concentraciones Económicas aprobadas por Resolución N° 164/2001 de la Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor.

<sup>8</sup> Otras formas de levantamiento de barreras a la entrada como las que se producen en mercados relacionados verticalmente con escalas de producción mínimas muy diferentes, se producen bajo supuestos lo suficientemente restrictivos como para no considerarlos en esta aproximación general.



260. También una integración vertical podría tener efectos anticompetitivos en términos de facilitar la discriminación de precios cuando el monopolista aguas arriba tiene la posibilidad de vender su producto a empresas que comercializan sus bienes en el nivel minorista a distintos grupos de clientes que están dispuestos a pagar diferentes precios. En este caso la posibilidad de arbitraje, es decir que al minorista que compra más barato le resulte rentable transformarse en proveedor del que compra más caro, pone límites a las posibilidades de discriminación; así como, en el caso de la legislación norteamericana, pone al minorista que compra más caro en situación de iniciar una demanda contra el monopolista en los términos de la denominada Ley Robinson-Patman.
261. Como puede advertirse los criterios seguidos por la Corte Suprema de Estados Unidos y los generados desde la teoría económica han sido en buena medida divergentes. No obstante ofrecen un marco conceptual desde donde evaluar la evidencia aportada por la denunciante y la que surge de la instrucción de las presentes actuaciones.

#### **VIII.2. Elementos de juicio previos asociados a posibles prácticas verticales.**

262. Interesa resaltar en este punto que SIDERAR en mercados como el de chapa laminada en frío full-hard siendo monopolista durante los años noventa y competidor aguas abajo en el mercado de chapa galvanizada, en el lapso de cinco años aproximadamente, pasó a ser monopolista también en este segundo mercado. Si bien esta circunstancia en si misma no constituye una práctica anticompetitiva, si es un indicio que amerita investigar si ese resultado pudo haberse alcanzado en forma ilegal.
263. En el caso de los mercados de LAF full-hard las dos posibles prácticas que se investigaron fueron: discriminación de precios del insumo en contra de COMESI<sup>9</sup>; y simultáneamente baja del precio del producto final por parte de SIDERAR. De verificarse estos hechos, el margen de COMESI pudo haberse reducido de forma tal que sufriera un proceso de debilitamiento hasta su eventual desaparición del mercado o, como finalmente ocurrió, su adquisición por parte de SIDERAR. Similar hipótesis se siguió al auditar los mercados de bobinas LAC, sus cortes y siluetas; bobinas LAF, sus cortes y siluetas; y cortes de bobinas de hojalata y sus cortes secundarios.
264. En el caso particular de los mercados LAF full hard y LAF galvanizada, cualesquiera fueran los resultados arrojados por la auditoría en el sentido de fortalecer o debilitar la hipótesis de trabajo planteada, existe una circunstancia que debe ser considerada en forma conjunta con tales resultados. Dicha circunstancia es que durante el

---

<sup>9</sup> Según comentarios de personas vinculadas al sector Ostrilion deja de producir el producto chapa galvanizada para ser un fraccionador y revendedor de dicho producto elaborado por Siderar, ahora también como único oferente local en el mercado aguas abajo.



período previo a la adquisición de COMESI por parte de SIDERAR, concretada en abril de 1997, se produjo una importante sustitución en las adquisiciones de LAF full hard de COMESI hacia insumo de origen importado (Cuadro N° 6). La evaluación de esta información en forma conjunta con los resultados de la auditoría se hará en la parte final del presente dictamen. Para el apartado que sigue lo que debe tenerse en cuenta es que el análisis de los índices de precios del producto LAF full hard refleja sólo una parte de las compras de ese insumo por parte de COMESI.

**Cuadro N° 6: Compras de laminados en frío Full- Hard por parte de Comesi 1995-1997 por cuatrimestre en toneladas**

	Compras a Siderar	Importaciones	Compras totales	Participación de las compras a Siderar	Participación de la Importación
1995					
1º Cuatrimestre	18.602	5.809,3	24.411,3	76,2%	23,8%
2º Cuatrimestre	24.132	4.085,3	28.217,3	85,5%	14,5%
3º Cuatrimestre	21.331	8.115,2	29.446,2	72,4%	27,6%
<b>TOTAL</b>	<b>64.065</b>	<b>18.010</b>	<b>82.074,8</b>	<b>78,1%</b>	<b>21,9%</b>
1996					
1º Cuatrimestre	18.897	13.838,4	32.735,4	57,7%	42,3%
2º Cuatrimestre	21.307	18.817,3	40.124,3	53,1%	46,9%
3º Cuatrimestre	20.517	11.371,5	31.888,5	64,3%	35,7%
<b>TOTAL</b>	<b>60.721</b>	<b>44.027</b>	<b>104.748,2</b>	<b>58,0%</b>	<b>42,0%</b>
1997					
1º Cuatrimestre	7.253	25.308,2	32.561,2	22,3%	77,7%
<b>TOTAL</b>	<b>7.253</b>	<b>25.308</b>	<b>32.561,2</b>	<b>22,3%</b>	<b>77,7%</b>

Fuente: Información obrante a fs. 1803 y Anexos de Auditoría 1, 3, 5 y 7

### VIII. 3. Resultados de la auditoría

#### VIII. 3. 1. Mercados de LAF full hard y de LAF revestida

265. Los resultados que arrojó la auditoría (fs. 1611/18) indican que tomando como referencia los precios del insumo (chapa laminada en frío full hard) vigentes en 1994 y pagando el mismo precio COMESI y OSTRILION en dicho año (base = 100) hacia octubre de 1996, es decir aproximadamente seis meses antes de que COMESI fuera adquirida por SIDERAR (en abril de 1997), el índice del precio del insumo que paga COMESI se eleva a 113<sup>10</sup>, y un año después desciende a 104, en tanto que el precio de la chapa full hard abonado por OSTRILION se ubica en el período indicado en primer término con un índice de 107, en tanto que un año después, cuando COMESI ya pertenecía a SIDERAR, se ubica en 112, es decir se invierte la

<sup>10</sup> A fojas 1648 Siderar observa que el aumento del índice de precios se explica por un cambio en las especificaciones del LAF full-hard demandado por Comesi, lo cual implicaba adquirir el producto con mayor nivel de calidad y por lo tanto a un mayor costo. A efectos de corroborar tal observación se estima conveniente tener en cuenta la audiencia testimonial obrante a fojas 1594/1597, donde el Ing. Alberto Paredes del Instituto Nacional de Tecnología Industrial indica que las distintas especificaciones planteadas por Comesi pueden generar un aumento de costos en la producción del insumo.



tendencia previa a la adquisición de COMESI.

**Cuadro Nº 7: Evolución del Índice de Precios de la compra de materia prima chapa laminada en frío Full Hard de 1000 mm y 1220 mm de ancho y 0,54 mm de espesor (Base 100=diciembre 1994)**

FECHA	COMESI	OSTRILION S.A.
Dic-94	100	100
Mar-95	106	106
Oct-96	113	107
Feb-97	113	107
Oct-98	104	112 <sup>11</sup>

Fuente: Informe de Auditoría.

266. A efectos de evaluar el posible “squeeze” también se verificó la evolución del precio del producto final chapa galvanizada comercializado por SIDERAR, de forma tal que si ambos tienden a acercarse es un indicio de que hay un proceso de estas características que pueden afectar de forma negativa el desempeño de un competidor independiente no integrado como COMESI. En este sentido lo que se advierte es una baja del precio del producto final elaborado por SIDERAR. En efecto si para diciembre de 1994 el precio de su chapa galvanizada tenía un índice base de 100, para febrero de 1997 había caído a 96. Posteriormente a la adquisición de COMESI, en enero de 1998, sube a 98<sup>12</sup>.

**Cuadro Nº 8: Evolución del Índice de Precios de la venta del producto final galvanizado primera de 1000 y 1220mm de ancho y 0,64mm de espesor. Base 100=diciembre 1994**

FECHA	SIDERAR S.A.
Dic-94	100
Mar-95	100
Oct-96	96
Feb-97	96
Oct-98	98

Fuente: Informe de Auditoría

267. A efectos de completar el análisis es preciso tener en cuenta, además de lo indicado, alguna referencia sobre el diferencial entre el precio del insumo vendido por SIDERAR a COMESI y el del precio al que SIDERAR vendía el producto final chapa galvanizada. Los datos obtenidos mediante la auditoría permitieron

<sup>11</sup> El índice para esta empresa correspondiente a dicho mes y año sería de 106 puntos en lugar de 112 puntos en caso de considerar una nota de crédito del 25/10/99, que no se tuvo en cuenta ya que fue emitida más de un año después de la emisión de la factura correspondiente (punto planteado por Siderar a fojas 1646 y contemplado por esta Comisión Nacional a fojas 1891/92).

<sup>12</sup> Téngase en cuenta que estos no son datos tomados en forma aislada sino que, conforme a la información obtenida mediante las pericias realizadas, reflejan una tendencia que se mantuvo durante períodos relativamente prolongados.



establecer que si a diciembre de 1994 el precio del producto final tenía un valor expresado como índice de 100, el valor del insumo era de 65, es decir había una diferencia equivalente al 35% del precio del producto final. De esta manera las variaciones del precio del insumo y del producto final que se exponen en los Cuadros N° 7 y 8 dan lugar a las variaciones de este porcentaje que se muestran en el Cuadro N° 9.

**Cuadro N° 9: Diferencias entre el precio de venta del producto final por parte de SIDERAR S.A. a diversos clientes y los precios de venta de la materia prima de SIDERAR S.A. a las empresas COMESI S.A. y OSTRILION S.A.\***

FECHA	COMESI	OSTRILION S.A.
Dic-94	35%	35%
Mar-95	31%	31%
Oct-96	23%	27%
Feb-97	23%	27%
Oct-98	31%	26%

\*Expresadas como porcentajes del precio de venta del producto final.  
Fuente: Informe de Auditoría

268. Para hacer una correcta interpretación de estos resultados es preciso realizar dos observaciones adicionales, una de naturaleza contable y otra sobre la información disponible para calcular los porcentajes presentados en el cuadro. Esta diferencia de precios se aproxima a lo que en términos contables se denomina margen bruto operativo, el cual no alcanza a reflejar niveles de rentabilidad de una firma ya que para llegar al ítem que permite identificar los beneficios en términos contables es necesario deducir del precio de la chapa galvanizada, además del precio del insumo, los sueldos y cargas sociales, las amortizaciones de los bienes de uso, los gastos de administración, comercialización y financieros, y otras cuentas que figuran en el estado de resultados de la firma. De esta forma se llegaría a un margen antes de impuestos.
269. En segundo lugar los porcentajes calculados para COMESI, en la medida que sólo toman en cuenta las compras de insumo a SIDERAR, no contemplan el efecto de abaratamiento producido por las importaciones, en particular el margen del 23% correspondiente a noviembre de 1996 y a febrero de 1997 no capta dicho efecto precisamente en los momentos en que las importaciones constituyen la mayor fuente de abastecimiento de insumo. Si bien no se dispone de información sobre los precios efectivamente pagados por COMESI a sus proveedores externos, si ha podido establecerse que los valores finales del insumo puesto en el mercado interno



eran inferiores a los cobrados por SIDERAR<sup>13</sup>. Por lo tanto, el margen correspondiente a esos meses, computado las fuentes tanto interna como externa de abastecimiento, fue sin duda superior al mencionado.

270. Con respecto a la evolución de los costos financieros de COMESI, el informe de auditoría permitió corroborar que hacia noviembre de 1996 SIDERAR cambió las condiciones de financiamiento de las compras de COMESI reduciendo el plazo de pago de la materia prima de 30 días a dos días de la fecha de emisión de factura, y el cupo crediticio. Este cambio en las condiciones del crédito comercial no fue experimentado por OSTRILION, ya que dicha empresa no vio alterada sus condiciones de compra a SIDERAR.
271. Otros datos relevados en la auditoría permitieron establecer que entre los años 1994 y 1997 las compras de COMESI se fueron reduciendo, especialmente en los meses previos a su adquisición por SIDERAR; mientras que las de OSTRILION se incrementaron durante el mismo período en un 10%.

### VIII. 3. 2. Mercados de LAC y de cortes y siluetas LAC.

272. En el caso de LAC, sus cortes y siluetas también se encontraron algunos indicios sobre una posible situación de estrangulamiento como la descrita precedentemente con la diferencia que sólo se pudo hacer la comparación incompleta entre los años 1995 y 1996 (Cuadro N°10), tomando un número más reducido de observaciones, con lo cual no fue posible establecer una tendencia como en el caso de LAF full-hard y chapa galvanizada.

**Cuadro N° 10: Evolución del Índice de precios de compra de la materia prima bobinas de acero laminado en caliente de 1500mm de ancho y 4,75 mm de espesor (Base 100=marzo 1995)**

FECHA	VENTACHAP S.A.	TUSAL S.A.
Mar-95	100	s/d
Oct-96	109	112
Dic-96	s/d	112

Fuente: Informe de Auditoría

273. En este caso no fue posible obtener una unidad de medida estandarizada que hiciera comparables los precios del insumo correspondientes a distintas facturas de los años comprendidos entre 1996 y 2000, ya que una vez procesada la información se verificó que correspondían a distintos espesores del producto que registraban precios diferentes.
274. Asimismo, aún salvando este tipo de inconvenientes los precios de los productos auditados en este mercado también obedecían a distintas calidades que no fue

<sup>13</sup> Así lo consigna la propia denuncia (fs. 132), la declaración testimonial del ex Gerente de Ventas de COMESI, Sr. José Antonio Fernández (fs. 1604) e información estadística obrante a fojas 1917.



posible identificar al momento de realizarse la auditoría, y que modificaban los resultados en el sentido de debilitar la evidencia disponible sobre el posible estrangulamiento (fs. 1641 y 1890).

275. En base a lo mencionado, esta Comisión Nacional considera que no existe elementos que permitan probar la existencia de la conducta denunciada en los mercados de chapa LAC y en el de cortes y siluetas LAC como para presumir la existencia de la conducta denunciada.

### **VIII. 3. 3. Mercados de LAF y de cortes y siluetas LAF. Mercados de cortes de hojalata y de cortes secundarios de hojalata.**

276. Similares consideraciones cabe realizar con respecto a los mercados de LAF, cortes y siluetas LAF y a cortes de hojalata y cortes secundarios de hojalata, según surge del informe de auditoría complementario presentado para estos mercados a fs. 1912/13. No obstante haber seguido la misma metodología de recopilación de datos mediante el relevamiento de documentos comerciales durante el período 1993/2001, sólo fue posible cotejar precios para períodos muy acotados (diciembre de 1996 y enero de 1997) los que en definitiva no resultan suficientes para inferir la existencia de conductas anticompetitivas en estos mercados.

### **VIII. 4. La influencia del precio internacional LAF en el precio del mercado doméstico.**

277. Con el objeto de avanzar en la investigación de los mercados donde el informe de auditoría indicaba la existencia de elementos de preocupación desde el punto de vista de la defensa de la competencia esta Comisión Nacional entendió que era necesario comparar la evolución de los precios de la chapa laminada en frío recocida 14 tanto del mercado de Estados Unidos como de Argentina. Durante el período abril 1996 y abril de 1998, es decir un año antes y un año después de la compra de COMESI por SIDERAR, se advierte un fuerte nivel de correlación entre ambas series, estando el precio local siempre por arriba del de Estados Unidos.

278. Durante el subperíodo 04/96 a 04/97 se observa una suba de precios en Estados Unidos que es acompañada por el mercado local, en tanto que a partir de entonces hay una estabilización de los valores de ambos mercados hasta julio de 1997 y luego una caída en los mismos que se extiende hasta el final del período bajo análisis (04/98), y perdura aún hasta julio de 1999.

279. Durante el subperíodo 04/96 a 04/97 se verifican, según la auditoría, precios

---

<sup>14</sup> Dado que no existen series de precios en mercados externos para la chapa laminada en frío full-hard, se toman los precios de la chapa laminada en frío con proceso de recocido, lo que da valores más elevados que



ascendentes de la chapa full hard que SIDERAR vende a COMESI y OSTRILION, pero más elevados para el primero que para el segundo y, precios del producto final al cual vende SIDERAR descendentes.

280. Por su parte en el subperíodo 04/97 a 04/98 se observa la tendencia inversa en la política comercial de SIDERAR, es decir, cae el precio de venta a COMESI, ya verticalmente integrada con SIDERAR, sube el precio de venta a OSTRILION y sube el precio del producto final chapa galvanizada cobrado por SIDERAR.
281. En función de lo indicado el contraste entre las series de precio entre la chapa laminada en frío recocida por un lado y, los datos auditados de chapa laminada en frío full hard que SIDERAR vendió a COMESI y OSTRILION, por otro, no guardan relación. En otras palabras, no hay evidencia de que la política de precios llevada adelante por SIDERAR en sus ventas a las otras dos firmas resultara explicada de una manera relevante por el comportamiento del precio internacional del commodity.

#### **VIII. 5. Limitaciones para el ejercicio de poder de mercado por parte de SIDERAR**

282. Como se anticipara el principal factor que juega en un sentido contrario a la existencia de conductas anticompetitivas por parte de SIDERAR es el hecho de que durante los meses previos a que COMESI fuera vendida se produjo un flujo de importaciones del insumo muy significativo, al punto que esta fuente de aprovisionamiento llegó a hasta el 78% de las compras de chapa full-hard. La información del Cuadro Nº 6, que muestra este resultado, es coincidente con lo indicado en la propia denunciante (fs. 132), como así también con la declaración testimonial del ex gerente de ventas de COMESI, Sr. Fernández (fs. 1604).
283. Ambas fuentes de información identifican un conjunto de factores de índole general (en la denuncia) y específicos (declaración del ex gerente de COMESI) que afectaron a todo el sector siderúrgico argentino y hacían poco desafiante al mercado de insumos siderúrgicos, permitiendo que se cobraran precios más altos en el mercado interno que los de la paridad de importación.
284. Entre los primeros se encuentra la protección arancelaria especial negociada en el Mercosur, tanto dentro del mercado regional, como extrazona; las denuncias antidumping iniciadas por SIDERAR; y los acuerdos con competidores brasileños, socios de la Organización Techint en SIDERAR. Estos últimos negados por la denunciada en sus explicaciones.
285. Entre los segundos se encuentra el riesgo cambiario que puede afectar considerablemente el aprovisionamiento externo; el costo financiero implícito en la

---

para la primera ya que el recocido es un proceso adicional que se le hace al producto full-hard para ablandarlo. Conforme a ello cabría esperar cierta estabilidad en la relación de precios entre ambos productos.



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

necesidad de acumular stocks de producto importado para asegurarse disponibilidad permanente; y la situación de vulnerabilidad frente al proveedor local ante un eventual encarecimiento de la oferta externa por devaluación.

286. Todos estos factores reales o potenciales, que en la práctica representan barreras a la entrada de insumos importados, no parecen haber impedido el ingreso del producto full-hard del exterior a un precio más bajo que el pagado en el mercado interno, hecho ratificado por las dos fuentes bajo consideración (fs. 131-132 de la denuncia y declaración del ex gerente de COMESI -fojas 1604-) así como por información estadística originada en la Administración Nacional de Aduanas obrante a fojas 1917<sup>15</sup>. Tal circunstancia hablaría de una situación donde el oferente local del insumo tiene poder de mercado, pero se vería en gran parte limitado para realizar prácticas anticompetitivas en este mercado específico. En efecto, ante aumentos en el precio del insumo local y reducciones en las cantidades vendidas que surgen de la auditoría, COMESI parece haber encontrado una respuesta adecuada en la sustitución por insumo importado.
287. También en este punto podría hacerse una interpretación de lo que plantea el ex gerente de COMESI cuando reconoce por un lado que el principal factor que explica la declinación de la firma hasta su venta fue un proceso de estrechamiento de margen de rentabilidad (margen de contribución de ventas), y por otro explica dicha reducción por la política de precios bajos llevados adelante por SIDERAR para el producto final chapa galvanizada que obligaba a la propia COMESI a reducir los suyos. Asimismo señala que las oscilaciones del precio de aprovisionamiento local del insumo no representó un problema serio.
288. Estas manifestaciones parecerían estar en contradicción con los resultados de la auditoría que, como se indicó, registra una mayor incidencia en el proceso de estrechamiento por parte del incremento del precio del insumo (13% entre diciembre de 1994 e igual mes de 1996 según Cuadro N°7) que en la reducción del precio del producto final (4% en igual período).
289. La explicación de esta aparente contradicción sería el diferente peso relativo de las variables evaluadas, es decir, un 13% de suba de precio en la oferta de insumo por parte de SIDERAR, que según la auditoría representaba a diciembre de 1994 alrededor de un 65%<sup>16</sup> del precio final del producto, pero que en el período crítico llegaba a explicar sólo el 22% de las compras de COMESI ya que el otro 78% lo obtenía mediante importaciones. El efecto calculado según estos valores sólo daría

<sup>15</sup> Se trata de las compras externas de Comesi para el período enero de 1995 a abril de 1997, en las cuales no aparecen específicamente desagregadas las adquisiciones de LAF full hard, debido a que la clasificación de las posiciones arancelarias no identifica tal producto sino que toma un rubro genérico de LAF desagregado básicamente por espesor y ancho. En cualquier caso, teniendo en cuenta que los valores CIF del LAF adquirido están aún por debajo de lo consignado por las otras dos fuentes, se puede concluir que esta información confirma el precio más bajo que registraban las importaciones del insumo respecto de la oferta local.

<sup>16</sup> El otro 35% corresponde al margen bruto calculado en el cuadro N°9 para el mismo mes y año..



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

un 1,7% de incremento de costos sobre el precio final del producto. Por otra parte la reducción del precio del producto final por parte de SIDERAR se ubicó, según la misma fuente, en el orden del 4% del precio final del producto. Es decir, el efecto reducción del precio final tuvo una importancia de aproximadamente más del doble que el efecto incremento del precio del insumo.

290. Con respecto a los precios efectivamente pagados por COMESI a SIDERAR y a los proveedores extranjeros tomados como promedios ponderados por las participaciones de cada una de estas fuentes de abastecimiento, no fue posible establecer valores precisos. Si bien los valores de las compras en el mercado interno surgen directamente de la auditoría, en el caso del insumo importado la información no proviene en forma directa de las facturas de venta, por ello es que los precios efectivamente pagados por COMESI se pueden ubicar en un rango que depende, entre otros factores, del valor concreto por debajo de la paridad de importación con que se realizó cada compra del insumo importado y del costo financiero implícito (tasa de interés) en la mayor acumulación de stocks de dicho producto importado respecto del insumo nacional. En igual sentido resulta crítica la identificación del momento específico en que SIDERAR aplicó aumentos a la chapa LAF full-hard, ya que la auditoría detectó distintos precios para marzo de 1995 y octubre de 1996 tal como puede observarse en el Cuadro N°7. No obstante, aún con estas limitaciones y teniendo en cuenta los volúmenes crecientes de producto importado que adquirió COMESI en el período previo a su venta se puede afirmar razonablemente que se ubicaron en torno a los valores auditados para diciembre de 1994 y en los meses de 1997 previos a la operación de venta probablemente por debajo de dicho índice.
291. Siendo este el caso, la hipótesis del posible estrangulamiento por parte de SIDERAR no tuvo como efecto el encarecimiento del insumo de COMESI, que es el aspecto central a verificar en el marco de la Ley N° 22.262, ya que la misma dirigió su aprovisionamiento al mercado externo por ser el producto importado más barato que el que le proveía SIDERAR. Similares consideraciones cabe hacer respecto de las menores cantidades de insumo que SIDERAR le vendió a COMESI a lo largo del período previo a su venta, las cuales fueron neutralizadas por las importaciones realizadas por esta última empresa.
292. Fuera de la hipótesis de estrangulamiento, las disminuciones o aumentos en el precio de la chapa galvanizada no necesariamente resultan explicados por una política comercial de la denunciada destinada a perjudicar a sus competidores. El hecho de que el precio del producto oscile por debajo de los valores de diciembre de 1994 podría interpretarse como una política en definitiva beneficiosa para sus clientes que se mantuvo en el largo plazo. De hecho, los valores al inicio del período auditado no se volvieron a alcanzar aún después de haber sido adquirida



COMESI. En efecto, el índice de precios de la chapa galvanizada osciló aproximadamente entre 99 y 80, con una tendencia hacia este último valor hacia el año 2001.

**Cuadro 11: Evolución del Índice de precios de venta del producto final galvanizado primera de 1000 y 1220 mm de ancho y 0,64 mm de espesor. Período Octubre 1998 a Noviembre 2001. (Base 100= diciembre 1994)**

Fecha	Valor	Fecha	Valor
Dic-94	100	Jun-00	87
Oct-98	98	Ago-00	87
Mar-99	97	Sep-01	83
Abr-99	98	Oct-01	80
Nov-99	89	Nov-01	81

Fuente: Informe de Auditoría y documentación comercial auditada

293. En relación al cambio en las condiciones de financiamiento que la denunciada le otorgaba a Comesi pudo verificarse que efectivamente se redujeron de 30 días a 2 días. En este punto las explicaciones brindadas por Siderar en el sentido que ello obedeció al creciente endeudamiento de Comesi y a la negativa de esta última de mostrar sus balances con el objeto de verificar si la continuidad del crédito comercial que se le abrió para que realizara sus compras de LAF full-hard presentaba riesgos de incumplimiento de pagos por parte del comprador.
294. El informe de auditoría de la documentación contable de Comesi reveló que la firma venía sufriendo un proceso de deterioro reflejado en sus resultados (el último ejercicio como firma independiente, cerrado el 30/06/1997, había arrojado pérdidas por \$ 29 millones, luego de un proceso de caída de sus niveles de rentabilidad durante los períodos precedentes). Asimismo en el ejercicio finalizado en junio de 1997 la deuda comercial (\$ 3.4 millones) y sobre todo financiera de la firma también (\$ 35.4 millones) abría un serio interrogante acerca de su posible viabilidad como empresa de continuar su performance de esos años.
295. En este contexto se entiende que la postura de Siderar al considerar que no disponía de suficientes reaseguros de que Comesi honrara tanto la deuda ya contraída como la nueva que surgiera de continuar las mismas condiciones de financiamiento, era razonable y por lo tanto debería encuadrarse como una diferencia de tipo comercial y no como una conducta anticompetitiva destinada a excluir un competidor del mercado.

#### **VIII. 5. Motivación de la política de precios de SIDERAR hacia COMESI**

296. Con las pruebas hasta aquí presentadas esta Comisión Nacional entiende que las política de precios seguida por Siderar no tuvo efectos anticompetitivos en el mercado de LAF revestida. De acuerdo al artículo 1º de la Ley Nº 22.262 este sería el aspecto central a evaluar en el presente caso. No obstante a fin de agotar todas



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

las posibles aproximaciones que pueden realizarse para establecer si la empresa denunciada pudo haber violado dicha norma, también se harán un conjunto de consideraciones referidas a si, más allá de la ausencia de efectos concretos, Siderar tuvo por objeto de su política de precios excluir a Comesi del mercado.

297. Si bien el texto del artículo 1º de la Ley Nº 22.262 no contempla la posibilidad de sancionar actos o conductas anticompetitivas que no hayan tenido efectos dentro de los mercados donde de llevan a cabo, un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el alcance de este artículo habilitó tal posibilidad.
298. La materia sobre la que la Corte emitió su opinión fue la interpretación adjudicable al giro "... de modo que pueda resultar perjuicio ..." empleado en el artículo en cuestión. Lo que se debatía era si "los actos o conductas prohibidos por el art. 1º de la Ley Nº 22.262 deben haber producido un perjuicio real para ser punibles". Contraria a esta postura, la Corte sostuvo que la letra de la Ley era clara al respecto y que la misma no requería necesariamente que el perjuicio al interés económico general existiera sino que la conducta pasible de ser sancionada en virtud de aquella tuviera aptitud para provocarlo. Y observa finalmente que "no es válido concluir -como lo hace el apelante- que por exigencia constitucional, toda figura delictiva deba producir un daño para ser punible, pues tal razonamiento prescinde de la existencia de tipos delictivos constitucionalmente válidos y en los que el resultado de la acción consiste precisamente en la creación de un peligro".
299. Este pronunciamiento surgió de un caso sancionado por la Resolución Nº 132/89 de la ex Secretaría de Industria y Comercio, donde esta Comisión Nacional analizó distintas prácticas concertadas llevadas adelante por las firmas denunciadas 17. En la presente denuncia sobre la política de precios de Siderar en los mercados LAF full-hard y LAF revestida lo que se trata de establecer es si incurrió en una conducta anticompetitiva unilateral de estrangulamiento de precio que tuviera por objeto excluir a Comesi, su principal competidor en el segundo de estos mercados.
300. La jurisprudencia de los Estados Unidos ofrece en tal sentido un criterio orientador a la hora de ponderar la prueba obtenida en las presentes actuaciones. En el caso *United States v. Aluminium Co. of America*, conocido como caso Alcoa, donde se trataba de establecer la existencia de un estrangulamiento de precios, el tribunal interviniente fijó cuatro requisitos para probar la conducta anticompetitiva, a saber, a) Que una firma tenga poder monopólico sobre un producto; b) Que el precio que cobra por su producto sea más elevado que un denominado "precio justo"; c) Que el producto sea requerido para competir en un segundo mercado donde el monopolista

---

<sup>17</sup> La Resolución siguió la recomendación del dictamen de la CNDC que aconsejaba la imposición de multas y ordenar el cese de la cuotificación del mercado de GLP por haber encontrado responsables de violar el artículo 1º de la Ley Nº 22.262 a la Cámara de Empresas Argentinas de Gas Licuado, Agip Gas S. A., Algas S. A., Aut-O-Gas S. A., Central Gas S. A., Argon Gas S. A., Udepla, Sanchez Gas S. A., Gas Areco S. A., Multigas SA., y Argengas S.A..



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

mismo es competidor; y d) Que el precio del monopolista en el segundo mercado sea tan bajo que sus competidores no puedan subsistir en tal mercado si lo igualan.

301. Antes de considerar en que medida estos requisitos están presentes en el caso bajo análisis es necesario tener en cuenta como determinar si un precio es "justo" o "injusto". A estos efectos el tribunal aplicó tres test diferentes, el primero, denominado "billing test", consiste en comparar el precio que el monopolista cobra a sus clientes en los mercados mayorista y minorista, si el precio mayorista es superior que el precio minorista se presume que hay estrangulamiento de precios. El segundo, llamado "transfer test", consiste en responder a la pregunta de si la firma integrada verticalmente podía haber obtenido beneficios vendiendo a su propio precio minorista y comprando en el mercado mayorista al precio que ella vendía el insumo. Si la respuesta es afirmativa se considera que no hay estrangulamiento de precios. El tercero, conocido como "the comparative rate of return test", indica que, una vez que están completamente determinados los costos, si la compañía integrada verticalmente obtiene un margen de ganancia en la etapa mayorista significativamente mayor al que obtiene en el mercado minorista, probablemente se esté dando un price squeeze.
302. Tomando como referencia estos criterios, es posible verificar en que medida la evidencia disponible resulta coincidente con ellos, de forma tal de poder evaluar la presencia de acciones de estrangulamiento de precios que tuvieran por objeto excluir a la firma Comesi del mercado. Los presupuestos a y c) claramente se verifican ya que Siderar era monopolista en el mercado de LAF full-hard y este insumo era necesario para competir en el mercado aguas abajo de LAF revestida donde Siderar también era oferente.
303. Los resultados de la auditoría son concluyentes respecto del primero de los tests. En efecto, si se repasan los indicadores presentados en el Cuadro N° 9 se puede advertir que aún en los momentos en que Siderar cobra los precios más elevados a Comesi (diciembre de 1996 y febrero de 1997) dichos valores se ubicaron un 23% por debajo del precio que la denunciada cobraba por el producto chapa galvanizada.
304. Con respecto al denominado "transfer test", la mejor aproximación surge del Cuadro N° 9 al indicar cual era la diferencia entre el precio del producto final vendido por Siderar y el del insumo vendido a Comesi. Estos datos, sin embargo, no resultan suficientes para llegar a establecer el margen con que efectivamente hubiera operado la denunciada ya que para determinar este indicador, según se señaló en el punto 73, deben deducirse otros items (v. gr. sueldos y cargas sociales, amortizaciones, gastos de administración, comercialización y financieros). La prueba indirecta que puede considerarse surge de la declaración testimonial del ex gerente de ventas de Comesi, que identificaba como factor clave en el proceso de estrechamiento de márgenes al precio con que Siderar competía en el mercado de



**Ministerio de Economía y Producción**  
**Secretaría de Coordinación Técnica**  
**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

chapa galvanizada mientras que, por otro lado indica que las variaciones del precio del insumo nacional no representaban un problema para Comesi y que, en general, el período previo a su venta fue de estabilidad en el precio interno.

305. En este contexto el que Siderar tendencialmente viera reducido (hasta un 20%) el precio al que podía vender el producto chapa galvanizada en los años posteriores a la adquisición de Comesi sin duda tuvo un efecto en sus márgenes, no obstante lo cual siguió operando en dicho mercado. Tal resultado no es concluyente pero otorga verosimilitud a la hipótesis de que Siderar hubiera podido operar con costos de insumo similares a los que cobró a Comesi y el precio del producto chapa galvanizada que efectivamente cobró cuando competía con dicha firma <sup>18</sup>.
306. Conforme a lo indicado en relación al test precedente sobre las restricciones que presentan los resultados de la auditoría para determinar márgenes de rentabilidad no resulta posible aplicar el test de tasa de retorno en los mercados aguas arriba (LAF full hard) y aguas abajo (chapa galvanizada) en que operó Siderar.
307. En síntesis, de aquellos casos donde fue posible cotejar los elementos probatorios reunidos con los tests aplicados en la jurisprudencia de Estados Unidos para establecer si un monopolista está cobrando precios “injustos”, no surgió que Siderar, aún en el momento de mayor nivel de precios cobrados a Comesi, hubiera establecido valores que pudieran caracterizarse de esa forma.
308. Con referencia a la condición d) la citada declaración testimonial da cuenta de que, efectivamente, el precio con que Siderar competía en el mercado de chapa galvanizada fue un elemento clave en la declinación de Comesi. No obstante también es necesario considerar de que si la estrategia de la firma denunciada en el mercado de chapa galvanizada hubiera sido excluir a su competidor cabría esperar que una vez alcanzado dicho objetivo el precio volviera a subir incluso superando los máximos valores alcanzados durante el período previo donde había mayor nivel de competencia. Como se vió esto no sucedió y, más bien, se produjo el efecto contrario de evolución declinante del precio del producto.
309. En síntesis, tomando como referencia los parámetros indicados se puede concluir que se verifican las condiciones a) y c), mientras que no hay evidencia de que se halla cobrado un precio injusto por el insumo LAF full-hard, condición b), y existe un margen de duda razonable sobre que los bajos precios cobrados por Siderar por su producto LAF galvanizada estuvieran motivados por razones distintas de la

---

<sup>18</sup> Sobre este punto se considera pertinente resaltar que la tendencia a la baja en el precio al que Siderar vendió la chapa revestida durante el período 1997/2001 (Cuadro N° 11) resultó coincidente con una caída en el precio internacional de la chapa laminada en frío sin revestir (LAF recocida) informada por dicha empresa a fojas 1621/1638. Esta tendencia, sin embargo, no resultó acompañada por el precio del mineral de hierro importado por la firma denunciada, que en igual período se mantuvo constante (fojas 1915/1916). Tal evidencia fortalece la hipótesis de que la caída en el precio del producto final chapa revestida tuvo un efecto de estrechamiento de márgenes similar o aún mayor al que sufrió Comesi antes de ser vendida, lo cual



1973

competencia en el mercado, máxime cuando dichos precios tuvieron un comportamiento perdurable en el mediano plazo hacia la baja.

310. Conforme a las consideraciones realizadas en el presente apartado esta Comisión Nacional entiende que la evidencia disponible sobre la política de precios llevada adelante por Siderar hacia Comesi y en el mercado de chapa revestida, no permite concluir que haya tenido por objeto excluir a esta última firma del mercado.

**IX. CONCLUSION**

311. De las constancias obrantes en las presentes actuaciones en virtud de la extensa instrucción llevada a cabo por esta Comisión Nacional, no surge evidencia que determine que SIDERAR ha incurrido en alguna práctica sancionada por la Ley Nº 22.262 durante el periodo investigado, es decir, los años 1993 a 1997.

312. Por ello, esta Comisión Nacional aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE COORDINACIÓN TÉCNICA ordenar el archivo de las presentes actuaciones.

*su*

  
**EDUARDO MONTAMAT**  
 VOCAL

  
**ISMAEL F. G. MALIS**  
 PRESIDENTE  
 COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

*NOTA DE SECRETARIA: EL LIC. HENRIQUE BURBA NO ENTREGA OPINION POR ENCONTRARSE EN USO DE LICENCIA.*

  
**Dra. MARTA A. LOPEZ**  
 SECRETARIA  
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia